

Programa de Desarrollo Local (PRODEL) en Nicaragua

– una evaluación

**Norah Becerra
Carlos Revilla Zeballos
José Alberto Rivera Castillo
Mery Solares de Valenzuela**

Department for Latin America

Programa de Desarrollo Local (PRODEL) en Nicaragua

– una evaluación

**Norah Becerra
Carlos Revilla Zeballos
José Alberto Rivera Castillo
Mery Solares de Valenzuela**

Sida Evaluation 02/05

**Department for Latin
America**

This report is part of *Sida Evaluation*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, *Sida Studies in Evaluation*, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

Reports may be *ordered* from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Telephone: (+46) (0)8 690 93 80
Telefax: (+46) (0)8 690 92 66
E-mail: info@sida.se,

Reports are also available to *download* at:

<http://www.sida.se/evaluation>

Authors: Norah Becerra, Carlos Revilla Zeballos, José Alberto Rivera Castillo, Mery Solares de Valenzuela.

The views and interpretations expressed in this report are the authors and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 02/05
Commissioned by Sida, Department for Latin America

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: U 11.Vn/1.3.3.1
Date of Final Report: March 2002
Printed in Stockholm, Sweden 2002
ISBN 91-586-8702-5
ISSN 1401-0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Índice

Executive summary	1
Resumen ejecutivo	5
Introducción	9
1 Contexto del Programa	10
1.1 Resumen de la situación macro-económica	10
1.2 Historia del proyecto	12
1.3 Breve descripción del proyecto	14
2 Metodología de evaluación	16
3 Resultados de la evaluación	17
3.1 Estructura orgánica	17
3.2 Aspectos organizativos y sistema de planificación, programación y seguimiento de las actividades	19
3.3 Observaciones sobre la estructura y los aspectos organizativos	21
3.4 Componente de infraestructura	22
3.4.1 Microplanificación	23
3.4.2 Etapas de preinversión y formulación	23
3.4.3 Observaciones sobre el componente de infraestructura	25
3.5 Componente Fondo Rotativo de Crédito	26
3.5.1 Organismos involucrados en la operacionalización del Fondo Rotativo	26
3.5.2 Cartera de créditos transferida y vendida	27
3.5.3 Distribución de los recursos	28
3.5.4 Situación de la cartera de créditos y la cartera vencida	29
3.5.5 Estimación de provisiones para cartera de créditos	32
3.5.6 Administración del crédito	33
3.5.7 Contratos y Reglamentos	34
3.6 Estados Financieros	34
3.6.1 Balance General	34
3.6.2 Estado de Resultados	37
3.6.3 Cobertura de costos	38
3.7 Observaciones sobre la administración del Fondo Rotativo y la contabilidad general	38
3.8 Inputs de la cooperación Sueca	40
3.9 Actividades planificadas y ejecutadas	41
4 Resultados encontrados en evaluación de impacto del Programa	43
4.1 Organización, Operacionalización y Gerencia del Programa	43
4.2 Financiamiento de Préstamos para Vivienda y Microempresas	44
4.3 Participación en el Desarrollo de las Obras	45
4.4 Influencia en el sentido de responsabilidad de los beneficiarios	45
4.5 Impacto en la situación de vida de las familias	46
4.6 Incremento del patrimonio familiar	46
4.7 Influencia en el estado de salud	46

4.8	Influencia en la situación educativa	47
4.9	Reducción en los índices de promiscuidad y hacinamiento	47
4.10	Participación de la mujer	47
5	Conclusiones y recomendaciones	49
5.1	En el componente de Infraestructura	49
5.2	En el componente de Vivienda	50
5.3	En el componente de Microempresa	50
5.4	En la Dirección del Proyecto	51
5.5	En relación a los convenios con las IFI	51
6	Evaluación del aspecto institucional y la perspectiva para la tercera Fase	53
Anexo 1	Terminos de referencia para la evaluacion del programa de desarrollo local (prodel)	55
Anexo 2	Programa de trabajo/personas visitadas	60
Anexo 3	Programa de visitas a municipios 22 al 24 de marzo de 2001	64
Anexo 4	Cuadros, diagramas, información estadística	69
Anexo 5	Resultados de encuesta	80

Anexos

- 1) TOR
- 2) Lista de personas visitadas
- 3) Lista de documentación utilizadas y otras referencias
- 4) Cuadros, diagramas, información estadística, etc.
 - a) Datos poblacionales de los Municipios atendidos por PRODEL
 - b) Familias atendidas por PRODEL
 - c) Componente de infraestructura por tipo de proyecto
 - d) Grado de ejecución del componente de infraestructura
 - e) Desembolsos a las IFT's del Fondo Rotatorio
 - f) Evolución de la cartera por municipios
 - g) Comportamiento de la cartera en mora por municipios
 - h) Cálculo de la tasa de interés efectiva para créditos de vivienda
 - i) Estados financieros de PRODEL (Balance General y Estados de Resultados)
 - j) Análisis de la cobertura de costos
- 5) Evaluación de Impacto (datos tabulados)

Cuadros

- Cuadro 1: Obras de infraestructura ejecutadas por PRODEL desde el inicio del Programa
- Cuadro 2: Colocaciones de los créditos de PRODEL desde el inicio del Programa
- Cuadro 3: Condiciones de los créditos de PRODEL
- Cuadro 4: Cartera transferida y cartera vendida
- Cuadro 5: Situación de los desembolsos y transferencias
- Cuadro 6: Desembolsos efectuados a las IFIs
- Cuadro 7: PRODEL – Cartera vigente de los últimos tres años
- Cuadro 8: Distribución de la cartera de créditos de las IFI's por destino
- Cuadro 9: Situación de la cartera en mora al 31.12.00
- Cuadro 10: Clasificación de la cartera por días de atraso al 31.01.01
- Cuadro 11: Porcentajes de Provisión para créditos vencidos
- Cuadro 12: Nivel de las provisiones realizadas en el período 1998–2000
- Cuadro 13: Metas programadas y ejecutadas
- Cuadro 14: Fondos de la cooperación Sueca programados y ejecutados
- Cuadro 15: Detalle de las Zonas encuestadas

Graficos

- Gráfico 1 Evolución de la tasa de inflación 1994–2000
- Gráfico 2 Estructura orgánica de PRODEL

Abreviaciones

ACODEP	Asociación de Consultores para el Desarrollo de la Pequeña, Mediana y Microempresa
AMUNIC	Asociación Nicaragüense de Municipalidades
ASDI	Agencia de Cooperación Sueca para el Desarrollo Internacional
ASOMIF	Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas
ATV	Asistencia Técnica en Vivienda
BCN	Banco Central de Nicaragua
BCP	Banco de Crédito Popular
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAMEL	Metodología de análisis financiero que significa: Capital, Assets, Management, Equity and Liquidity
CGAP	Grupo de Coordinación de Ayuda a Países Pobres
ENEL	Empresa Nicaragüense de Electricidad
FDL	Fondo de Desarrollo Local – NITLAPAN
FISE	Fondo de Inversión Social y Emergencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFI	Instituciones Financieras Intermediarias
IMAE	Índice Mensual de la Actividad Económica
INAA	Instituto Nicaragüense de Agua y Alcantarillado
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
MED	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
PRIMHUR	Programa Integral de Mejoramiento Urbano
PRODEL	Programa de Desarrollo Local
PVMR	Programa de Vivienda Mínima Rural
SILAIS	Servicios Integrales Locales de Atención en Salud
UTE	Unidad Técnica Ejecutora de la Alcaldía

Executive summary

The Local Development Program (PRODEL) is a program aimed at strengthening Municipalities and giving low-income families the opportunity to improve their living conditions (basic infrastructure and housing credits) and their income (micro enterprises credit).

Evaluation Mission

MACS GmbH / Germany was charged with the evaluation mission which was composed of the following professionals: Mery Solares de Valenzuela, Norah Becerra, Carlos Revilla and José Alberto Rivera.

Background

Nicaragua went through a difficult process of transition: the former socialist government changed to a democratic one and a state owned economy changed to a market-oriented economy. The consequence of introducing a structural economic policy was a greater gap between rich and poor than before. Additionally social difficulties grew: population grows fast as well as illegal settlements (without any basic infrastructure) which became a major problem for the authorities.

In order to minimize these problems, the Government of Sweden decided to support the Nicaraguan Government by implementing a local development project with the objective to improve the living conditions of the large group of urban population living in poverty.

PRODEL started its activities in 1994 working together with 5 Nicaraguan Municipalities (Ocotal, Estelí, Somoto, León y Chinandega). Together they developed an instrument in order to strengthen Municipality actions in the field of basic infrastructure (planning, design and construction) in poor neighborhoods with the participation of the community as well as a financial device to canalize housing and micro enterprise credits. The PRODEL community participation model is based on the premise that families, which participate in the decision-making processes, administration, and execution of infrastructure and housing improvement works, increase their commitment to co-finance and therefore to maintain the projects on the long term. Infrastructure measurements were financed with assets coming from three sources: PRODEL; the Municipality and the beneficiaries. The last two ones do not only participate with money but also in the planning and constructing activities. Beneficiaries also participate in the administration of the project, a task that was mainly done by women. Credit was canalized through a formal financial intermediary (BCP).

The first phase of the project (1994–1998) showed positive results and the Sweden cooperation (Sida) and the Nicaraguan Government decided to continue the Program in order to ensure lasting effects with a second phase in which the same measurements were also implemented in three new communities (Chichigalpa, Matagalpa y Jinotega). Infrastructure measurements were implemented similarly to the first phase and credit started to be canalized through two new semi formal financial intermediaries (NGO's).

During the whole period of its activities PRODEL executed 358 infrastructure projects with a total investment of US\$ 7 millions, from which 141 projects were realized in the second phase for an amount of US\$ 3,3 millions. In the same period a total of 26.090 credits were canalized with a total of US\$ 12,4 millions, 12.940 of them were given during the second phase with an amount of US\$ 7,1 million.

The evaluation

Before finishing the second phase of the Program, Sida contracted the consulting firma MACS to evaluate the Program to be able to identify its strengths and weaknesses and also to make proposals which are supposed to be taken into consideration for a possible third phase.

The evaluation team was composed of professionals with international experience in the fields of microfinance and housing projects. The team used primary and secondary sources for their evaluation: documents elaborated from the Program team and external consultants, bookkeeping and portfolio information as well as other documents and statistics. The consultants continued conversations with the central and local team of PRODEL and the Sida advisor, as well as with Majors and Municipal teams and with the financial intermediaries (ACODEP and FDL). They also participated in a number of meetings for the presentation of the Operative Plan 2001 and made an impact evaluation on the basis of a questionnaire, which was applied to the Program beneficiaries.

At the beginning, the evaluation mission found a reserved PRODEL team, afraid of critics. This attitude changed during the mission, which made an open discussion of diverse themes possible. The Sida advisor proved to be a very important source of information and pointed out many elements and points to take into consideration. In the Municipalities themselves and in the local teams we found people disposed to talk and willing to analyze the real situation of the Program in their communities. During the application of the questionnaire we found acceptance for the Program and motivated people, especially women who would like the Program to continue.

Findings

1. Strengths

- a) Microplanification together with the Municipality team and the community itself permits to attack real problems in the neighborhoods and to construct the needed basic infrastructure.
- b) PRODEL standardized its procedures and mechanisms to manage and control infrastructure projects, its financial resources, supervision and technical approval of construction, as well as methodologies for project formulation and community participation.
- c) There is a real participation of the beneficiaries not only with handwork but also with financial means in the execution of the infrastructure projects and in many cases the beneficiaries managed to maintain it in a good shape.
- d) Community participation in the planning, design and administration process allows a stark participation of women.
- e) Some Municipalities where PRODEL worked, had adopted the methodology to execute other infrastructure projects financed by other external sources
- f) The use of financial intermediaries to canalize resources of the PRODEL credit fund is the best way for a Program like PRODEL, which main orientation is the execution and supervision of constructive projects.
- g) Housing credit is an important offer for poor families to improve their living and health conditions. Besides of that technical assistance for house improvements is a crucial contribution in order to avoid bad and uncontrolled construction. The beneficiary itself pays this service.

- h) The micro entrepreneurs credit line allows poor families and especially women to improve their micro enterprise and their income.

2. Weaknesses

- a) Required information for infrastructure projects is too abundant and leads to delays concerning the presentation for the projects waiting for approval. Also rigidity in the calculation of prices sometimes leads to difficulties in the budget during project execution.
- b) PRODEL uses a qualification system to select the neighborhoods where to work, This system limits the continuity of work in one place, do not allow to get a better impact on the population and to develop a product, which could be sold better. Considering also that resources are scarce it would be better to focalize its activities in the areas where the program is already working and make from them multiplier projects showing and convincing Municipalities to use the PRODEL model in other areas and with another sources.
- c) The Municipality does not see technical assistance as an advantage. PRODEL did not develop mechanisms to collect information about the contribution of the ATV's work to the municipality, neither about the construction measures and the contribution to improve living conditions nor about the income generated. Although this is crucial because all families that got a credit must pay in some step of the process some tariff to the municipality, but this is not registered by PRODEL.
- d) The credit fund for housing and micro-enterprise credits, until now has not been managed with a profitability criteria although this would be important in order to reach project sustainability. Contracts with the financial intermediaries (IFI) are more favorable to them than to the project, first of all because the IFI's do not assume any risk and secondly because they get very good conditions in order to administrate the funds and the credit portfolio, which diminishes the program's potential income.
- e) PRODEL do not have a management risk system or policy to administrate its credit fund. This is reflected in the fact that only one IFI administrates more than 80% of the credit portfolio.
- f) The program has a lot of data and information, but does not have an adequate monitoring and information system, which could help the process of taking the right decisions. This finding could also be applied to the accounting system.
- g) The program team is well qualified, but its productivity is low and the program is not using their capacities adequately. The program structure is too pyramidal and less operational, posts could be better distributed.
- h) The points detailed before show that there is a weakness in the project management.

Lessons Learned

The experience gained by PRODEL over the past years in eight Nicaraguan municipalities has yielded important lessons for providing infrastructure and social equipment for poor urban communities in direct coordination with the municipalities and for giving families the possibility to get access to credits for housing improvement and income generation activities.

- a) In its second phase (1998–2000) the project helped to improve the life quality of 28.610 families (approximately 160.00 persons) of the cities of León, Chinandega, Estelí, Somoto, Ocotal, Matagalpa, Jinotega and Chichigalpa by providing basic services and social equipment. In the same period 141 infrastructure projects with community participation were executed. Participation of women in the

planning of projects and administration of the resources was an important issue of the program in order to involve them in the whole process.

- b) The project contributed to local governments to identify clearly the geographical areas with higher levels of poverty and their needs of infrastructure and urban services. Through a participatory micro-planning (PRODEL, Municipalities and Beneficiaries) it turned out to be possible to define the type, amount and scope of projects. Furthermore PRODEL managed to increase efficiency and accuracy by designing and executing projects, which made a more efficient use of scarce resources possible and made the administration process more transparent. Some Municipalities applied the model in the execution of other infrastructure projects.
- c) Resources for infrastructure projects were mobilized from all participants: PRODEL invested US\$ 1,8 millions in this second phase, the municipality's contribution reached a total amount of US\$ 982.118 (30% of total investment) and from the beneficiaries US\$ 440.876 (14% of total investment).
- d) Life quality was also improved by giving poor families the possibility to have access to housing credits and technical assistance. Credit for house reparations and improvements was of the big contributions of PRODEL and because credit is accompanied with technical assistance, it is possible to assure a good quality of the construction even if it was done by the family's own hands. Between 1998 and 2000 - 3.371 housing credits for an amount of US\$ 2,4 million and a loan average of US\$ 719 were canalized.
- e) Because of charging one percent above the amount of credit (4% to 8%), costs of technical assistance were 100% covered. This is an important matter to take into consideration because normally technical assistance needs a subsidy.
- f) Local economy and income generating activities were also supported through microcredits. PRODEL used financial intermediaries to canalize credits in selected neighborhoods to micro entrepreneurs of the different sectors (commerce, services, production) and with a certain ability to pay. During the second project phase 9.569 microcredits were given and disbursed US\$ 4,7 million, which makes an average of US\$ 490 for each credit.

Finally, in order to adopt measures for a possible third phase, we would like to mention the following about the Program institutionalization.

The Program contracted external consultants to investigate and make a proposal about the more adequate legal form to be adopted. As a result of the study it came out that the more convenient legal form is the one of a Foundation without lucrative object. The tasks of the Foundation will be those of a second tier financial institution and provider of non financial services in the area of infrastructure and housing.

The proposal intends in the near future to create the Foundation, but only like an administrator of the INIFOM/PRODEL resources. In our criteria this is not a good start for this kind of institution and we recommend to consider and to negotiate the possibility that INIFOM could donate the resources as a start capital to the institution.

The proposal is not based on a feasibility study, which is a main issue to determine if this solution is the accurate one. In this sense, we recommend to analyze the implications of administrating a second tier institution and to identify other possible financial resources in order to strength the institution capital. At the same time, conditions for transferring the sources must be deeply investigated and determined as well as the interest of several IFIs to work under such conditions. It will be also necessary to elaborate a qualification system in order to select financial intermediaries and manage risk.

Resumen ejecutivo

El Fondo de Desarrollo Local (PRODEL)

El objetivo de PRODEL es el de mejorar las condiciones de vida de familias de bajos ingresos en 5 Municipalidades de Nicaragua. Las actividades del proyecto abarcan la rehabilitación y construcción de infraestructura básica y el financiamiento de créditos para vivienda y microempresa.

1. Antecedentes

Desde que Nicaragua pasó de un régimen socialista hacia un Gobierno democrático orientado hacia el Oeste, el país se embarcó en una compleja reforma social y económica. La antigua economía de propiedad estatal fue desmantelada a favor de una economía de mercado manejada por el sector privado. El Gobierno comenzó a seguir una política de estabilización ortodoxa, acompañada de medidas de ajuste estructural. Sin embargo, en el frente social, la consecuencia fue la ampliación de la brecha entre ricos y pobres. En el sector de vivienda estos problemas se materializaron con el acelerado crecimiento de la población, que llevó a un incremento de los asentamientos informales, que no cuentan con la infraestructura básica.

En respuesta a este problema, el Gobierno de Suecia decidió apoyar al Gobierno de Nicaragua a través de la implementación del Proyecto de Desarrollo Local con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de un grupo poblacional, que vive en pobreza.

PRODEL inició sus actividades en 1994 trabajando junto con 5 Municipalidades: Ocotal, Estelí, Somoto, León y Chinandega. El objetivo de PRODEL fue el de fortalecer a las Municipalidades en el campo de la infraestructura básica para barrios pobres. El concepto del proyecto se enfocó en la planificación con la participación comunitaria en las actividades de construcción y en la administración de los recursos. Este último aspecto fue realizado principalmente por mujeres. PRODEL desarrolló también un esquema financiero para canalizar créditos para vivienda y microempresa. El concepto se basa en el supuesto de que familias que participan activamente en el proceso de toma de decisiones, en la administración y ejecución de proyectos de infraestructura, así como en el mejoramiento de dwellings, incrementan también su voluntad de co-financiar proyectos y, consecuentemente, de asegurar el mantenimiento de estas inversiones en el futuro. Las actividades del proyecto fueron financiadas de tres diferentes fuentes de recursos: PRODEL, Municipalidades y Beneficiarios. El componente de crédito fue financiado por PRODEL, pero canalizado inicialmente a través de un banco comercial.

Los resultados positivos de la primera fase (1994–1998) llevaron a los Gobiernos de Suecia y Nicaragua a continuar el Programa con el objeto de asegurar los efectos en el campo de la infraestructura y mejoramiento de viviendas, así como en el desarrollo de pequeños negocios. La segunda fase comenzó en 1998 y fueron implementadas medidas similares a las de la primera fase en tres nuevas comunidades: Chichigalpa, Matagalpa y Jinotega. Como el banco comercial se había cerrado, los créditos fueron canalizados a través de intermediarios financieros semi-formales: ACODEP y FDL.

Tal como se muestra en la tabla siguientes, durante la vida del proyecto se implementaron 358 proyectos de infraestructura con una inversión total de US\$ 7 millones. En el mismo período fueron otorgados un total de 26.090 créditos por un monto de US\$ 12,4 millones.

	Fase I (94-97)		Fase II (98-01)		TOTAL	
	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$
Infraestructura						
Contribución PRODEL	217	2.074.967	141	1.793.518	358	3.868.485
Contribución Municipal		1.245.277		982.117		2.227.394
Contribución comunitaria		365.512		440.877		806.389
Otras contribuciones		10.342		108.216		118.558
TOTAL	217	3.696.098	141	3.324.728	358	7.020.826
Créditos						
Créditos para vivienda	3.177	2.070.315	3.371	2.422.703	6.548	4.493.018
Créditos para microempresa	9.975	4.324.297	9.569	4.689.854	19.544	9.014.151
TOTAL	13.152	6.394.612	12.940	7.112.557	26.092	20.646.553

2. Evaluación y Observaciones

Antes de finalizar la segunda fase, el Programa fue evaluado con el objetivo de identificar sus fortalezas y debilidades y para presentar conclusiones que deberían tomarse en cuenta con miras a una tercera fase.

Asdi seleccionó una empresa consultora internacional para llevar adelante la evaluación. El equipo evaluador estaba compuesto de profesionales con experiencia internacional en el campo de las microfinanzas y en proyectos de vivienda. La evaluación se basó en fuentes de información primarias y secundarias, tales como documentos elaborados por PRODEL o por consultores externos, información contable y de cartera así como otros documentos. Los consultores sostuvieron también conversaciones con el personal de PRODEL, la asesora de Asdi y con los Alcaldes y otros miembros de las Municipalidades. Adicionalmente, se tuvieron reuniones con los intermediarios financieros. Finalmente, en base a una encuesta se realizó una evaluación de impacto llevada a cabo en 6 Municipalidades.

En función de crear las bases para una discusión fructífera, los consultores se enfocaron principalmente en una comunicación efectiva. En efecto, la actitud reservada, típica durante misiones de evaluación de proyectos, pudo ser rápidamente modificada y la evaluación se caracterizó por una discusión abierta de diversos temas y las conclusiones fueron enriquecedoras. La Asesora de Asdi se convirtió en una importante fuente de información e hizo notar una serie de aspectos a ser tomados en consideración por el equipo evaluador. De igual manera los representantes y el personal de las Municipalidades visitadas se mostraron abiertos a discusiones y dispuestos a analizar la situación objetiva del Programa. Durante las entrevistas realizadas en la encuesta el equipo encontró una alta motivación y buena aceptación del Programa, especialmente de parte de las mujeres, quienes desean la continuidad del Programa.

2.1 Fortalezas

- "Microplanificación" es llamado el instrumento para microgerenciar el desarrollo comunitario. Se trata de un proceso coordinado y participativo entre las Municipalidades y las Comunidades locales propiamente dichas, permite atacar los problemas reales inherentes a los barrios y a invertir apropiadamente en la construcción de la infraestructura básica necesaria.
- PRODEL estandarizó sus procedimientos y mecanismos para manejar y controlar proyectos de infraestructura: recursos financieros, supervisión y aprobación técnica, así como metodologías para la formulación de proyectos y la participación comunitaria.

- c) El proceso de participación comunitaria en la planificación, diseño y administración permite un alto nivel de participación de mujeres. El Programa logró la participación de los beneficiarios no solamente con contribuciones en especie (mano de obra y materiales), sino también con contribución financiera propia para la ejecución y mantenimiento de los proyectos de infraestructura básica.
- d) Algunas Municipalidades adoptaron la metodología PRODEL para llevar adelante otros proyectos de infraestructura financiados con otros recursos externos.
- e) El uso de intermediarios financieros para otorgar créditos, es una forma apropiada para programas como PRODEL, que se concentra principalmente en la ejecución y supervisión de proyectos constructivos y de infraestructura.
- f) El crédito a la vivienda es una oferta muy importante para mejorar las condiciones de vida y de salud de las familias pobres. Además, la asistencia técnica para el mejoramiento de vivienda es una contribución crucial para evitar la construcción informal e incontrolada.
- g) La línea de crédito para microempresas permite a las familias pobres, especialmente a mujeres, mejorar su microempresa y sus ingresos.

2.2 Debilidades

- a) Los requisitos de información para proyectos de infraestructura son muy abundantes y llevan a retrasos innecesarios en su aprobación. También la rigidez en el cálculo de precios lleva a menudo a tropezar con dificultades en la ejecución del presupuesto.
- b) PRODEL maneja un sistema de calificación para seleccionar barrios mediante un sistema que, de un lado, limita el trabajo continuo y su impacto y, de otro, limita la creación de un producto para la venta.
- c) Las Municipalidades no perciben la asistencia técnica como una ventaja, ya que PRODEL no desarrolló mecanismos para recolectar información relativa a la contribución de los ATV's (Asistentes Técnicos de Vivienda) ya sea la relacionada a las actividades de construcción y la contribución al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, como tampoco la ventaja desarrollada sobre la generación de ingresos para la Municipalidad (familias que reciben un crédito para la vivienda pagan una tarifa a la Municipalidad)
- d) El fondo de crédito rotatorio distribuido entre los intermediarios financieros no ha sido diseñado para buscar la sostenibilidad. Los intermediarios financieros no asumen riesgo alguno y las condiciones para administrar los fondos y la cartera de crédito son muy bajas para alcanzar la sostenibilidad financiera.
- e) PRODEL no cuenta con una política o sistema para administrar el riesgo del crédito y tampoco con un sistema de seguimiento e información del riesgo (MIS). Como solamente un intermediario maneja el 80% de la cartera de PRODEL, el riesgo mayor está concentrado ahí. Además, no existen reportes o los que existen no son adecuados para tomar decisiones.
- f) La gerencia del Programa es débil aunque el equipo está bien calificado, la productividad es baja y el programa no está utilizando sus capacidades adecuadamente. La estructura del programa es muy jerárquica y nada operacional

3. Recomendaciones

Considerando que los recursos son limitados, se recomienda enfocar las actividades de infraestructura en aquellas áreas donde PRODEL ya está trabajando. De esta manera, los proyectos podrían demos-

trar las mejoras efectivas logradas para la población con el objetivo de convencer a otras municipalidades a adoptar el modelo PRODEL.

El fondo de crédito rotatorio debería ser reorientado hacia la sustentabilidad y hacia la cobertura de, por lo menos, el costo de inflación, el costo de operación y el riesgo crediticio. En función de asegurar permanentemente el valor real de la cartera de créditos, se recomienda introducir una política de manejo de riesgo, basada en un buen sistema informático.

El costo de la asistencia técnica para créditos a la vivienda podría cubrirse en su totalidad, si los pagos irían directamente a las municipalidad y no a través de la estructura de PRODEL.

Se debe fortalecer la gerencia del proyecto y utilizar de mejor manera la capacidad del personal local para obtener mejores resultados. También se deberían mejorar los instrumentos de información gerencial con el objeto de facilitar la transparencia y eficiencia institucional así como incrementar la productividad. Esto también contribuirá al proceso de transformación de PRODEL.

La institucionalización del Programa es un punto muy importante. Al respecto, ya se han dado algunos pasos. La forma jurídica más apropiada parece ser la creación de una Fundación sin Fines de Lucro. El equipo de evaluación recomienda que la nueva institución sea creada con su propio patrimonio, operando como una institución independiente de segundo piso y suministrador de servicios relacionados con proyectos de infraestructura básica y construcción. En este sentido, será necesario llevar adelante un análisis profundo de las implicaciones de la administración de este tipo de instituciones, el fondeo, la política de tasas de interés y la demanda existente.

4. Lecciones Aprendidas

La experiencia de PRODEL deja importantes lecciones relacionadas con la provisión de infraestructura básica y equipamiento social para comunidades urbanas pobres en coordinación directa con las municipalidades, así como en relación a ofrecer a las familias pobres la posibilidad de tener acceso a créditos para mejoramiento de vivienda y para actividades generadoras de ingresos.

Una lección aprendida para tomar en cuenta en proyectos nuevos es evitar, en lo posible, trabajar al interior de instituciones gubernamentales y más bien elegir una estructura privada (p.e. fundaciones) con una gerencia fuerte para el manejo de la implementación del proyecto. Esto es importante en función de mantener una independencia política y económica y de facilitar el proceso de toma de decisiones sin influencias externas así como tener incentivos para la sostenibilidad.

La combinación del crédito con proyectos de infraestructura, si es posible, debería ser evitada. Si no se puede, ambos componentes deberían operar independientemente. En este caso el Departamento de Crédito debería administrar exclusivamente el fondo de crédito con un equipo reducido, pero altamente calificado y el Departamento Técnico debería enfocarse al trabajo con las Municipalidades y a la provisión de asistencia técnica a los clientes del Departamento de Crédito.

Introducción

El Programa de Desarrollo Local (PRODEL) ejecuta un Programa cuya misión es la de mejorar las condiciones de habitabilidad, empleo e ingresos de familias de escasos recursos especialmente mujeres, que viven en barrios marginales en ocho ciudades de Nicaragua. El Programa, financiado con fondos del Gobierno de Suecia y administrados por el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM), tuvo dos Fases, la primera ejecutada entre 1994 y 1998 y la segunda, entre 1998 y 2001.

De acuerdo al Convenio vigente de cooperación entre los Gobiernos de Suecia y Nicaragua, se ha previsto la realización de una evaluación externa antes de finalizar el período de ejecución de la segunda Fase, que proporcione elementos a tomarse en cuenta en la formulación de una posible tercera fase de cooperación. El presente documento se refiere a dicha evaluación y se basa en los términos de referencia elaborados por la Agencia de Cooperación Sueca de Desarrollo (Asdi) para el efecto (Ver Anexo 1).

La misión de evaluación fue encargada por Asdi a la Firma Management and Consulting Services (MACS GmbH) de Frankfurt y estuvo conformada por: Mery Solares, Norah Becerra, José Alberto Rivera y Carlos Revilla. El equipo de consultores de MACS estuvo visitando Nicaragua entre los días 11 al 31 de marzo del 2001.

Para la realización del trabajo el equipo analizó la información y documentación existente sobre el desarrollo del Programa y sostuvo reuniones informativas y de discusión con el personal de PRODEL y con la asesora de Asdi, así como con los demás involucrados en el Programa, como ser los Alcaldes, los técnicos municipales relacionados al Programa y con el personal de las instituciones intermediarias financieras, que administran recursos del Fondo Rotativo de Crédito (ver Anexo 2). Asimismo, con el objetivo de evaluar el impacto generado por el Programa en el grupo meta, se llevó a cabo una encuesta directa a varias familias en seis de las ocho ciudades atendidas por PRODEL. La misión tuvo también la oportunidad de intercambiar algunas impresiones con los funcionarios de Asdi-Suecia, encargados del Programa que estuvieron visitando Nicaragua en la misma época y presentarles algunas conclusiones iniciales.

El presente documento está estructurado de acuerdo a los lineamientos utilizados por Asdi para este tipo de informes. En el primer punto se presenta un resumen del contexto macro-económico, un resumen de la historia de PRODEL y una breve descripción del Programa. Seguidamente se presenta la metodología utilizada en para la evaluación. En el tercer punto se hace la evaluación de los diferentes componentes del Programa: infraestructura, fortalecimiento institucional y fondo rotatorio. En el cuarto capítulo se presentan las conclusiones extraídas de la evaluación de impacto y de la encuesta aplicada a los beneficiarios y prestatarios del Programa. El punto quinto incluye las recomendaciones sobre los diferentes temas, así como sobre la institucionalización del Programa. Finalmente, en el capítulo quinto se presentan las lecciones aprendidas.

La misión agradece a todo el personal de PRODEL por la colaboración prestada para la realización de la misión y, en forma especial, a Irene Vance, consultora de Asdi, que nos proporcionó una visión amplia del Programa.

1 Contexto del Programa

La sociedad nicaragüense atravesó por cambios sustanciales durante los años 90, pasando de una economía centralizada, con altos niveles de hiperinflación y una deuda externa muy alta hacia una economía de mercado, con un nivel de crecimiento aceptable, una relativa estabilidad financiera y un déficit fiscal menor. Alcanzar esta transformación requirió la adopción de una serie de medidas de ajuste estructural en la economía para adecuarse a los parámetros establecidos por el FMI, lo cual, al igual que en muchos otros países de América Latina, tuvo sus repercusiones negativas en los sectores pobres de la población.

En este contexto, en Julio de 1993, los Gobiernos de Suecia y Nicaragua firmaron un Acuerdo de Cooperación para la implementación del Programa de Desarrollo Local (PRODEL), con el objetivo de crear un programa descentralizado, participativo y sostenible, que podría contribuir en algo a mitigar el impacto de las políticas de ajuste estructural implementadas por el Gobierno, especialmente en las áreas urbanas y a reforzar el proceso de pacificación y democratización.

1.1 Resumen de la situación macro-económica

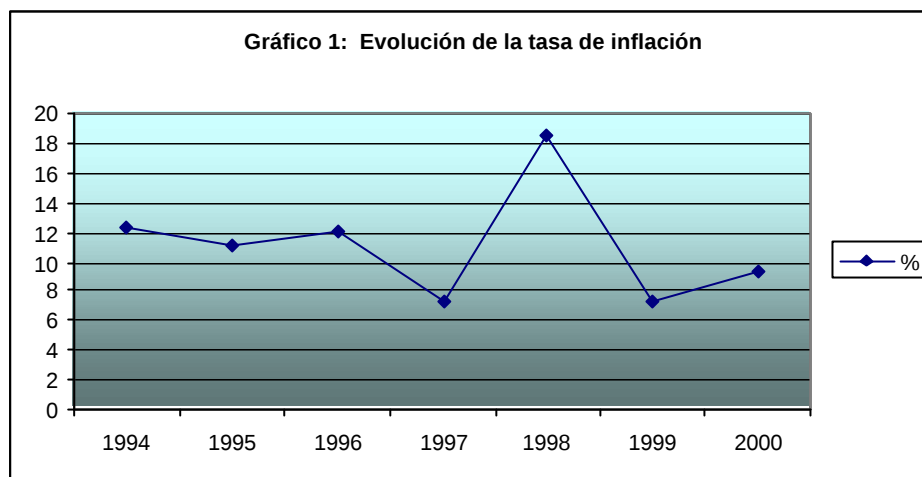
Desde hace casi 10 años Nicaragua ha experimentado un significativo proceso de transformación: de un proceso de guerra y una economía inmersa en el caos, pasó a una democracia en la que surgen los fundamentos para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, a pesar de lo cual continúa siendo uno de los países más pobres del hemisferio, con un ingreso per cápita de US\$ 430 en 1999. De los 4,9 millones de habitantes¹ registrados para 1999, aproximadamente 50% viven en pobreza y un 19% en extrema pobreza. Casi la mitad de la población no tiene acceso a agua potable, menos a servicios de alcantarillado, hay un alto déficit habitacional y un nivel alarmante de hacinamiento, además que el analfabetismo continúa siendo un problema considerable.

Nicaragua comenzó en los 90 un proceso de fortalecimiento de las políticas macroeconómicas y de reforma estructural, habiendo introducido cambios significativos en el contexto macroeconómico, que comenzaron a revitalizar al país. La economía había estado desarrollándose positivamente y se esperaba alcanzar un crecimiento del 6% en 1998, sin embargo a causa de los destrozos ocasionados por el Huracán Mitch, que afectó principalmente a las tierras agrícolas más productivas y causó daños mayores en las carreteras, puentes y viviendas, en ese año el crecimiento del PIB solamente alcanzó un 4%. En 1999 se nota una recuperación de la actividad económica y el PIB registra un incremento del 6,3%, pero en el 2000 nuevamente se registra una disminución y el PIB solamente crece en 5% y no en 6,5%, que era lo esperado para ese año.

El sector que más contribuyó a la generación del PIB en los años 1998 y 1999 es el de los servicios con un 44,4% y 53,3% , respectivamente, seguido por el de la agricultura con 34,1% y 25,8% y de la industria con 21,5% y 21% en los mismos años. Según datos del BCN, en el mes de noviembre del 2000, el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), continuó creciendo pero mostrando una tendencia decreciente en todos los sectores que lo conforman, con excepción de los sectores pecuario y financiero que presentaron leves incrementos. El crecimiento acumulado del IMAE hasta el mes de septiembre del 2000 fue de 2,6%, 5,5 puntos por debajo del crecimiento acumulado en el mismo período del año anterior.

¹ Banco Mundial, // dev.data.worldbank.org/

De igual manera, el comportamiento de la tasa de inflación, que se venía desarrollando de forma positiva, recibió el efecto de la situación de emergencia, ya que subió de un 7,3% en 1997 a un 18,5% en 1998. En 1999 se logró bajarla nuevamente hasta un 7,2%, pero en el 2000 volvió a subir hasta un 9,28%. Se espera que para el 2001 este índice pueda llegar a niveles similares o menores a los de 1997 y 1998. El comportamiento del índice inflacionario se puede ver en el siguiente gráfico:



Fuente: Banco Central de Nicaragua (www.bcn.gob.ni), estadísticas económicas.

Los precios no se estabilizaron en el 2000 como se esperaba, principalmente debido al alza del precio internacional del petróleo. Los sectores que presentaron mayores alzas de precios acumuladas fueron educación, combustible, transporte y comunicaciones. El alza de los últimos sectores recogió el impacto de los precios del combustible en las tarifas públicas.

El déficit en la balanza comercial se elevó de un 40% del PIB en 1997 a un 44% en 1998 y a un 58,9%² en 1999, habiendo registrado una disminución en el 2000 a un 51% (estimado) y se espera una disminución de por lo menos 2 puntos para el 2001. Este déficit fue financiado en gran parte con recursos provenientes de la comunidad internacional, los cuales entre 1990 y 1999 alcanzaron a más de US\$ 4 billones. Los mayores financiadores fueron el Banco Mundial, que junto con el FMI están cooperando al Gobierno a reducir su deuda comercial y asesorando a las autoridades a preparar un análisis de sostenibilidad de la misma y a diseñar las reformas necesarias para alcanzar el punto de equilibrio. Asimismo, las remesas familiares provenientes del exterior juegan un rol importante para amortiguar el desequilibrio existente y se calcula alcanzaron en 1999 aproximadamente a US\$ 200 millones (10% del PIB) y en el 2000 se estima ascendieron a US\$ 320 millones (vía transferencias bancarias).

Resultado del Acuerdo de Servicio Reforzado de Ajuste Estructural suscrito con el FMI, el Gobierno está tratando de cumplir con las metas acordadas y para ello, además de otras medidas: incrementó el ahorro del sector público; redujo el gasto corriente de un 36% en 1990 a un 27,6% en 1999; aumentó la inversión pública y se siguió una política de endeudamiento externo prudente, contratando sólo préstamos concesionales. El programa de modernización del sector público y el fortalecimiento de la capacidad institucional, llevó a una mejora de la situación presupuestaria, a fortalecer la capacidad de los ministerios y mejorar la oferta de servicios públicos (sobre todo en los sectores sociales).

² El Observador Económico, fuente FIDEG

Por otra parte, se han tomado acciones para promover la inversión privada, mejorando el ambiente para nuevos negocios y proveyendo de servicios de infraestructura, lo cual incluye el fortalecimiento del marco legal y regulatorio para las actividades del sector privado con énfasis en los derechos de propiedad, políticas de competencia y el desarrollo del *sistema financiero*. En relación a este último, el Banco Mundial financia un Proyecto de Ajuste del Sector Financiero con el que se está dando asesoramiento y apoyo a las reformas del sector bancario, con miras a promover el desarrollo de un sistema financiero saludable, basado en el sector privado y eliminando la acción de los bancos estatales. En ese marco, el Gobierno ha aprobado la Ley General de Bancos, Instituciones Financieras no Bancarias y Grupos Financieros, la Ley del Banco Central y la Ley de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras.

Sin embargo, a pesar de los logros alcanzados y a la mayor solidez de la Superintendencia de Bancos, el sistema financiero atravesó por serios problemas que derivaron en el cierre de dos bancos privados: Banco del Café e Interbank, lo cual llevó al Banco Central a adoptar una política monetaria de corto plazo más restrictiva, a la Superintendencia a intentar fortalecer la solvencia del sistema mediante la adopción de medidas restrictivas y al Gobierno a proponer acciones que refuerzan la seguridad del sistema.

Con el cierre de estos dos bancos, el sistema financiero supervisado se compone actualmente de: 9 bancos comerciales³, un Banco de Segundo Piso y 2 Financieras, así como Compañías de seguros, Almacenes Generales de Depósitos, Arrendadoras Financieras, la Bolsa de Valores y Agentes de bolsa. Como ente rector del sistema actúa el Banco Central, pero netamente como un organismo regulador de la política monetaria. En Nicaragua, al contrario que en otros países de la región, aún no hay una presencia de bancos extranjeros en el sistema.

Asimismo y aunque no son sujetos de supervisión actúan en el sistema entidades, que prestan servicios crediticios a la *micro y la pequeña empresa*, bajo la figura jurídica de Organizaciones No Gubernamentales. Existe un número considerable de ONG's trabajando con créditos, sin embargo, son 18 las que tienen un mayor impacto y que están aglutinadas en la Asociación Nicaragüense de Instituciones de Microfinanzas (ASOMIF). Entre esas 18 ONG's en el año 2000 han otorgado un total de 124.938 créditos por un monto total de US\$ 52,7 millones, lo que significa un crédito promedio en el sistema de ONG's de US\$ 421.

1.2 Historia del proyecto

El Programa de Desarrollo Local (PRODEL) comenzó sus acciones en 1994, desarrollando una Primera Fase en las ciudades de Ocotol, Estelí, Somoto, León y Chinandega hasta 1998. En dicha fase se habían cumplido las metas y objetivos del Programa, que eran los de lograr un impacto sostenido en el mejoramiento de las condiciones de vida de grandes sectores de la población urbana, que vive en situación de pobreza. En este sentido, se logró establecer los elementos constitutivos de un modelo alternativo de desarrollo local, en el que participan las Alcaldías, las comunidades, el programa y las instituciones financieras (IFI). Los tres primeros dan sus aportes propios para la ejecución de las obras de infraestructura planificadas y las IFI administran el fondo rotatorio de créditos del Programa.

Los resultados alcanzados en la primera fase llevaron a los gobiernos de Nicaragua y de Suecia a considerar, que el modelo debería consolidarse y ser implementado en otras ciudades junto con otras Alcaldías Municipales. En este sentido, a finales de 1998 se da inicio a la Segunda Fase, en la que se

³ El Banco Nicaragüense de Industria y Comercio (BANIC), que era estatal fue vendido a una institución financiera extranjera.

incorporan tres nuevos municipios⁴: Chichigalpa, Matagalpa y Jinotega. Los datos poblacionales de estos municipios se encuentran en el Anexo 4.a.

En lo que corresponde al *componente de infraestructura*, éste responde a las carencias de infraestructura básica en barrios marginales, mediante un esquema de incentivos y cofinanciamiento. En toda la historia del proyecto se hizo una inversión total de US\$ 7,02 millones, de los cuales US\$ 3,87 millones fueron aportados por PRODEL, US\$ 2,23 millones por las Alcaldías, US\$ 806.388 por las comunidades y US\$ 118.559 fueron inversiones de otras fuentes. Con esta inversión se logró beneficiar a 70.349 familias en 262 barrios (ver Anexo 4.b), habiéndose ejecutado un total de 358 obras de infraestructura.

Cuadro 1: Obras de infraestructura ejecutadas por PRODEL desde el inicio del Programa

	Fase I (94-97)		1998		1999		2000		TOTAL	
	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$
Aporte PRODEL	217	2.074.967	43	449.237	64	773.905	34	570.376	358	3.868.485
Aporte Alcaldías		1.245.277		331.048		379.839		271.230		2.227.394
Aporte Comunidades		365.512		129.425		153.100		158.352		806.389
Otros aportes		10.342		29.140		30.292		48.784		118.558
TOTAL	217	3.696.098	43	938.850	64	1.337.136	34	1.048.742	358	7.020.826

Fuente: PRODEL – Encargada de Infraestructura y mantenimiento

Los recursos destinados a este componente son fondos no reembolsables y con ellos se persigue crear espacios de cooperación y colaboración entre las Alcaldías y los pobladores de los barrios o comunidades seleccionadas, además de contribuir a fortalecer la capacidad institucional de las Alcaldías a través de la ejecución concreta de obras de infraestructura y obras comunales.

Asimismo, desde 1994 PRODEL ha destinado recursos para el otorgamiento de créditos, considerando dos aspectos: la falta de fuentes de financiamiento para mejoramiento, rehabilitación y ampliación de viviendas y el limitado acceso de las microempresas a este servicio en el sistema financiero formal. Con el *componente de crédito* se busca, por una parte, mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias de barrios marginales a través del crédito y de la asistencia técnica y, por otra, elevar los ingresos de las microempresas. Durante la vida del proyecto se efectuaron las siguientes colocaciones anuales de créditos en ambos sectores:

⁴ Los municipios son elegidos de acuerdo a las siguientes características: capacidad de los municipios de manejar el programa, niveles de pobreza, potencial económico y de la zona y pluralidad política de las alcaldías a ser beneficiadas.

Cuadro 2: Colocaciones de los créditos de PRODEL desde el inicio del Programa

	1994–1997		1998		1999		2000	
	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$	Nº	US\$
I Fase								
Vivienda	3.177	2.070.315						
Microempresa	9.975	4.324.297						
II Fase								
Vivienda			1.167	881.839	1.302	813.413	902	727.451
Microempresa			3.441	1.939.114	4.060	1.822.611	2.068	928.129
TOTALES	13.152	6.394.612	4.608	2.820.953	5.362	2.636.024	2.970	1.655.580
Crédito promedio								
Vivienda		652		756		625		806
Microempresa		434		564		449		449

Fuente: PRODEL, informes sobre el desarrollo del programa

En la primera fase se otorgaron 13.152 créditos y en la segunda fase un total de 12.940. Los fondos rotativos, al contrario que las obras de infraestructura, son recuperables y generan un margen de ingresos para cubrir parte de los costos del Programa.

La segunda fase entonces fue diseñada en base a la experiencia anterior y a un proceso de reflexión conjunto entre los funcionarios del INIFOM, alcaldes y técnicos de los 5 municipios donde había operado el Programa, el equipo central y local de PRODEL, miembros del Banco de Crédito Popular (entonces canalizador de los recursos de crédito), así como de representantes de Asdi.

El objetivo del Programa para la segunda fase quedó definido de la siguiente manera:

“mejorar las condiciones de vida de las familias de escasos recursos económicos a través de acciones encaminadas a institucionalizar un modelo sostenible de desarrollo local.”

La Fase 2 comenzó en 1998 habiéndose ejecutado 141 proyectos de infraestructura con una inversión total de US\$ 3,3 millones y otorgado 12.940 créditos de vivienda y microempresa con recursos del Fondo Rotativo. Las colocaciones del Programa en el último año fueron muy bajas en relación al año anterior, principalmente debido al cambio de intermediario financiero del BCP hacia las ONG's.

1.3 Breve descripción del proyecto

El Programa, en su segunda fase, buscaba principalmente: a) mejorar el entorno físico-ambiental y contribuir al desarrollo económico local a través de acciones en los campos de infraestructura, vivienda y apoyo a la microempresa, b) impulsar los procesos de descentralización y democratización a través del fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales y la participación ciudadana, c) incrementar la participación y representación de la mujer en los procesos de toma de decisión, planificación y manejo de recursos y proyectos, y d) consolidar e institucionalizar el modelo de trabajo de PRODEL en el campo de asentamientos humanos y microempresas.

Para alcanzar estos objetivos, PRODEL utiliza un modelo basado en 4 componentes:

- obras de infraestructura* realizadas en barrios seleccionados, mediante un sistema de incentivos y cofinanciamiento, tratando de desarrollar un esquema sostenible para el mantenimiento de las obras, así como de lograr la participación y organización de la comunidad, especialmente de las mujeres, en la definición, diseño y ejecución de proyectos de infraestructura y obras comunales;

- b) *vivienda*, es un componente basado en una línea de crédito del Fondo Rotativo transferida en administración a las Instituciones Financieras (IFIs), que, a su vez, otorgan pequeños créditos para el mejoramiento de viviendas de familias de escasos recursos en barrios marginales seleccionados por el Programa. Este componente cuenta además con asistencia técnica para el diseño y la construcción de las obras a través de los ATV, cuyo costo es pagado los propios prestatarios mediante una comisión cobrada al momento del desembolso del crédito;
- c) *microempresa*, componente también relacionado a una línea de crédito administrada por las IFI para otorgar créditos para capital de trabajo y activos fijos a las microempresas de los sectores de comercio, producción, agropecuaria y servicios. Este componente actualmente se limita geográficamente a las microempresas ubicadas en los barrios donde PRODEL trabaja, a pesar que el mercado se presta para atender a otros barrios;
- d) *asistencia técnica y desarrollo institucional*. Este componente está dirigido a dar apoyo en el desarrollo de sistemas gerenciales e informáticos al INIFOM, los Municipios y la Unidad Ejecutora de PRODEL, así como para el desarrollo de los estudios necesarios para la definición de la forma legal de institucionalización de los fondos rotativos del programa.

El grupo meta atendido por el programa está compuesto por familias de escasos recursos que vive en los barrios marginales y el casco urbano de los municipios donde trabaja PRODEL, que carecen de infraestructura básica y equipamiento comunal y tienen altas tasas de desempleo y subempleo. Un segundo grupo meta es el de las microempresas cuyos dueños no tiene acceso al crédito formal – poniéndose especial énfasis en el grupo de las mujeres jefes de hogar – y que cuenten con capacidad de pago y con potencialidad de crecimiento.

2 Metodología de evaluación

Para la realización de la evaluación se distribuyó el trabajo por temas: institucional (Mery Solares), financiero (Carlos Revilla, Mery Solares) e impacto social (José Alberto Rivera). Además, se contó con la participación de la consultora Norah Becerra que apoyó al equipo en el análisis de los diferentes temas, especialmente el de la institucionalización futura del Programa. En función de llenar los ToR, la metodología utilizada se basó en el análisis y recolección de información para obtener datos de fuentes primarias y secundarias, siguiendo los puntos que se detallan a continuación:

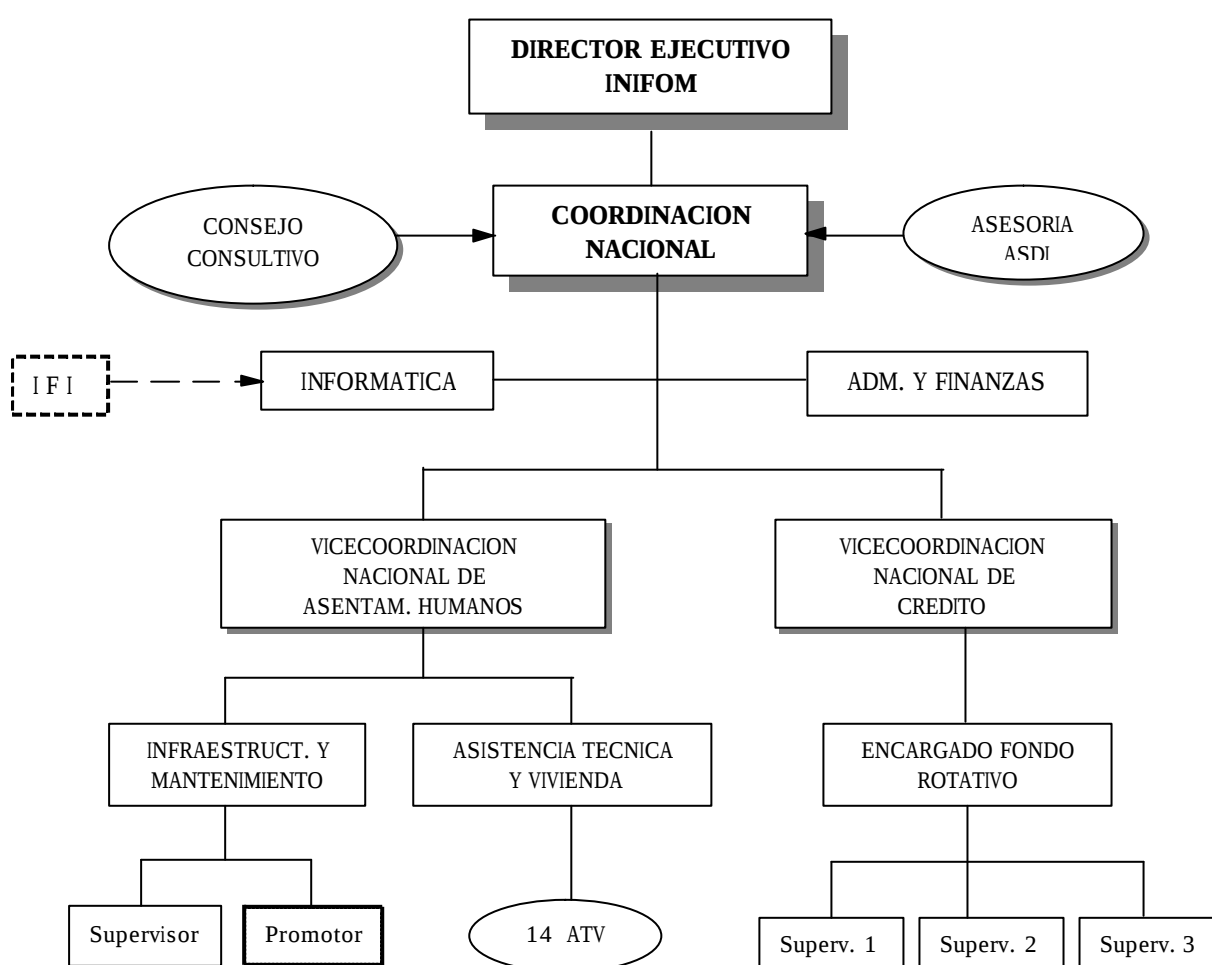
- Se llevaron a cabo reuniones con los directivos y personal de PRODEL, con la asesora externa del Programa, así como con otras instituciones relacionadas con el Programa como ser las municipalidades e instituciones financieras (ver Anexo2). En dichas reuniones se obtuvo, primero, una impresión general del Programa desde el punto de vista de cada uno de los actores mencionados, para luego entrar en mayores detalles;
- Se analizó la diferente documentación existente en el Programa (ver Anexo 3), relacionada con las políticas y reglamentos, así como los procedimientos utilizados y los diferentes documentos producidos por PRODEL;
- Se analizó la estructura actual del Programa y los procesos utilizados para la realización de los diferentes trabajos: infraestructura, crédito, participación de la mujer, organización comunitaria y fortalecimiento municipal. El análisis sirvió de base para emitir opiniones, que sirvan de base para preparar una propuesta coherente para una posible tercera fase del programa, haciendo énfasis en el componente de crédito y de infraestructura y en el aspecto institucional;
- A nivel financiero se analizaron los estados financieros (balances y estado de resultados), la ejecución presupuestaria y toda la información de la cartera de vivienda y microempresa, tanto aquella que es emitida por el Programa como la que fue entregada por las IFI's;
- Se llevó a cabo una encuesta a 355 familias del grupo meta de PRODEL para poder analizar el impacto social del Programa en las diferentes regiones atendidas por el Programa,
- Asimismo, los consultores tuvieron oportunidad de participar en algunas de las presentaciones del Plan Operativo 2001, que el equipo de PRODEL hizo a la misión de Asdi. Esto permitió obtener nuevos elementos y una idea más clara de varios puntos, que se reflejan en el análisis y las recomendaciones

3 Resultados de la evaluación

3.1 Estructura orgánica

La Unidad Ejecutora mantiene una estructura extremadamente piramidal para el tamaño del equipo y sobrecargada para las tareas de asignación de recursos que actualmente desarrolla. Según los funcionarios de PRODEL los cambios efectuados en la organización son el resultado de evaluaciones constantes realizadas en el marco de talleres internos, pero a criterio nuestro la estructura podría ser más horizontal y utilizar mejor las capacidades del personal para ampliar las actividades del programa y difundir sus acciones, así como para lograr un mejor management, ya que actualmente este aspecto es bastante débil. La estructura orgánica se ve de la siguiente manera:

Gráfico 2



Las funciones de los diversos puestos del organigrama son las siguientes:

- Director Ejecutivo del INIFOM, es el enlace entre el Gobierno de Nicaragua y el Gobierno de Suecia.
- El Consejo Consultivo, está formado por INIFOM, PRODEL, Asdi y los Alcaldes de las ciudades donde trabaja PRODEL. Esta instancia es la que define las políticas institucionales y la línea a seguir por el proyecto.

- La Coordinación Nacional, es la encargada de coordinar las acciones de la Unidad Técnica con los demás actores (FISE, PROSILAIS, INATEC, otros proyectos de cooperación, etc.), velar por el cumplimiento de los objetivos del proyecto, así como de hacer cumplir los lineamientos establecidos por el Consejo Consultivo. A nuestro juicio, la Coordinación Nacional debería ejercer un papel protagónico y no pasivo en lo que respecta al contacto con otras instituciones, a la difusión del Programa, a la estrategia de acción a seguir y sobre todo al análisis situacional y de manejo del Programa.
- La coordinación nacional, a su vez, cuenta con el apoyo de la asesora de Asdi, que a nuestro criterio, debido a la debilidad mencionada a nivel de la Coordinación, ha tenido que asumir algunas tareas del management y no solo limitarse a asesorar.
- La Sección de Informática, tiene a su cargo organizar toda la información y actualmente está tratando de generar una base de datos, que permita al Programa contar con información real y oportuna sobre la situación de la cartera de créditos. Esta sección tiene como tarea principal sistematizar y uniformizar la información, la que deberá permitir que la sección de administración y finanzas cuente con los elementos necesarios para el análisis y la toma de decisiones en el Programa, aspecto que además es muy importante para que la Dirección pueda hacer un mejor seguimiento y manejo del Programa.
- La Sección de Administración y finanzas, se encarga de todos los temas financiero-contables del proyecto (depósitos, planillas, compras, etc.). Actualmente, debido a la adquisición de un nuevo paquete contable, el personal de esta sección se encuentra introduciendo en el sistema los datos de las gestiones pasadas para poder contar con la información histórica del Programa. Esta sección lleva también la contabilidad, la misma que se basa en el catálogo de cuentas del Estado con ciertas modificaciones y adecuaciones a las características del Programa.
- La Vice-coordinación Nacional de Asentamientos Humanos, monitorea y controla todas las acciones relacionadas con los proyectos de infraestructura. A su cargo están:
 - a) el encargado de asistencia técnica y vivienda que es el nexo entre el proyecto y las ATV, monitorea al trabajo de las mismas y centraliza la información que éstas le proporcionan y
 - b) el encargado de infraestructura y mantenimiento, hace el seguimiento del supervisor. Este, a su vez, dirige las acciones de supervisión de infraestructura monitoreando todo el trabajo de campo y es el enlace del Programa con las Unidades Técnicas Ejecutoras (UTE) de las Alcaldías.

A criterio de la misión, la Vice-Coordinación Nacional de Asentamientos Humanos podría tener una relación directa con los ATV y el Supervisor y hacer un uso más eficiente del trabajo y tiempo de los encargados como agentes multiplicadores de la metodología más que asumir funciones de control de los ATV y del supervisor.

- La Vice-coordinación Nacional de Crédito, está encargada de supervisar y controlar las acciones crediticias financiadas con recursos del fondo de créditos del Programa a través de las IFI's, también esta Vice-coordinación elaborar los estudios y análisis necesarios en relación al tema de crédito, cobertura de costos y de la evaluación y seguimiento de la cartera en las IFI's. Bajo su supervisión actúa:
 - a) El encargado del Fondo Rotativo, que es quien centraliza la información proporcionada por los supervisores de crédito (3 personas) y monitorea las acciones de los mismos. Este encargado fue pieza fundamental en el proceso de transición de cartera del BCP a las ONG's.

- b) Los Supervisores de Crédito están presentes en las IFI's, monitoreando los créditos otorgados por las mismas. Su función es la de revisar las carpetas de créditos elaboradas por los analistas. Estos supervisores participan en los comités de créditos de las ONG's y tienen derecho a voz para montos mayores a US\$ 1.500. Si bien estas personas permiten asegurar el uso de los recursos del Programa, se considera que se podría hacer un mejor uso de su tiempo y capacidad en la promoción de los productos del Programa.

Cabe hacer notar que la persona que cumple las funciones de Vice-Coordinadora de Crédito, cumple además funciones en la Junta Directiva de ACODEP, entidad intermediaria del fondo de crédito de PRODEL con la mayor asignación de recursos, aspecto que tendría que ser analizado por la Coordinación Nacional en cuanto a las implicaciones que esta situación de juez y parte podría tener para el Programa, sobre todo si se toma en cuenta que es ella quien participa en los Comités de Fondos, que son las instancias en las que, entre otras, se toman las decisiones en cuanto a la transferencia de nuevos recursos.

En general, todo el personal tiene grado académico universitario e inclusive algunas maestrías, que los califican para los puestos que atienden, de acuerdo a los requisitos establecidos en el manual de organización. Sin embargo, a nivel de Vice-Dirección, consideramos que la capacidad del personal no está siendo utilizada y que prácticamente se limita a revisar la información procesada, pero no a hacer un análisis sistematizado de la información y de la colocación de los recursos. Si tomamos en cuenta que la perspectiva del Programa es convertirse en una entidad de segundo piso, sería necesario que la Vice-Dirección de Crédito se especialice en evaluación de entidades financieras, manejo de riesgo y seguimiento de cartera por muestreo. Por su parte, en caso que este segundo piso ofertara también los servicios de asistencia técnica para vivienda e infraestructura, una vez sistematizada la metodología, la Vice-Coordinación de Asentamientos Humanos requeriría simplemente de personal que pueda replicar el modelo en las diferentes alcaldías y barrios y no así de gente que esté prácticamente haciendo el trabajo de las alcaldías.

NOTA: Las IFI's proporcionan la información relativa a la cartera de créditos a través de medio magnético a la Sección de Informática del Programa, en base a la cual se efectúan los cálculos para el pago de las comisiones respectivas. Esta información es validada en el Programa con la información remitida por los Supervisores de Crédito.

3.2 Aspectos organizativos y sistema de planificación, programación y seguimiento de las actividades

Durante la segunda fase del Programa se procedió a la elaboración, entre otros, del Manual de Administración de Recursos Humanos y el Manual de Funciones. En el primer caso se incorporan aspectos importantes como ser:

- Procedimientos para Reclutamiento y Selección de Recursos Humanos,
- Formación y Mantenimiento del Banco de Empleo,
- Contratación de Personal,
- Inducción de Personal,
- Evaluación de Personal durante el Período de Prueba,
- Capacitación, Evaluación de Desempeño, Movimientos de Personal
- Mantenimiento de Expedientes, en el caso del primero;

y, en el segundo:

- Objetivos Organizacionales y Estructura Orgánica,
- Sistema de Dirección,
- Objetivos y Funciones por Areas y
- Estructura de Cargo y Fichas Ocupacionales

Actualmente, se vienen actualizando los Manuales Operativos de manera de atender los nuevos requerimientos que resultan de los cambios en el sistema de contabilidad. En lo que se refiere a los Manuales de Funciones, si bien se han adoptado los cambios, todavía no se realiza la actualización de los mismos, hasta que no se defina la nueva forma institucional para el proyecto, la cual deberá responder a los nuevos requerimientos resultantes del crecimiento de las operaciones y la necesidad continua de transferir metodologías y procedimientos especialmente al personal de las Alcaldías.

Los cambios realizados, tienen que ver también con la necesidad de contar con una Coordinación Nacional cuya actividad se centre en asegurar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del programa más que en aspectos operativos y administrativos, lo que le será posible en la medida en que se deleguen éstos en los Coordinadores tanto de Asentamientos Humanos como de Créditos, así como en el Encargado Administrativo-Financiero, quienes a su vez cuentan con personal de apoyo más que suficiente (Encargado de Infraestructura y Mantenimiento, Encargado de Asistencia Técnica en Vivienda y Encargado del Fondo Rotatorio).

Según los funcionarios del Programa, la sustitución de los Coordinadores Locales por Supervisores de Crédito y un Supervisor de Infraestructura, han permitido al Programa efectuar un seguimiento y control de sus diferentes componentes desde las mismas regiones, a la vez que se cuenta con personal, que al estar más cerca de los beneficiarios, está en posibilidades de contar con los elementos suficientes a ser transmitidos a la Unidad Ejecutora, para una mejor coordinación con todos los actores.

Asimismo, se han realizado esfuerzos tendientes a mejorar los sistemas de información, para lo que se ha desarrollado un programa de contabilidad y control presupuestario, el que, una vez que se concluya con el vaciado de la información histórica, permitirá obtener datos y reportes adecuados para hacer un buen análisis financiero y generar un buen sistema de monitoreo y evaluación.

La contratación de un funcionario para sistemas, responde sobre todo a la necesidad de sistematizar y mejorar la calidad de la información proveniente de los intermediarios financieros, lo que no resulta un proceso fácil por cuanto ni ACODEP ni el FDL cuentan con los mismos procedimientos de sistematización de la información. Por tanto, el PRODEL ha decidido que la información de cartera sea enviada en una base de datos de características predeterminadas por el Programa y que son procesadas de acuerdo a sus propios requerimientos. Sin embargo, estos requerimientos aún deben ser revisados y deben responder a las necesidades de información concreta sobre los aspectos de mayor importancia para el manejo y control del Fondo de Crédito, con indicadores que permita un análisis profundo de los resultados de las operaciones. Estos indicadores deben ser tomados en cuenta no solamente con miras a controlar los resultados sino también como herramientas para la planificación y toma de decisiones a nivel de dirección y de los demás componentes del Programa. Además, el análisis de los reportes e indicadores debería realizarse de forma permanente para asegurar la calidad de las colocaciones.

Sistema de Planificación, programación y seguimiento de las operaciones

La planificación de las actividades a realizarse en los diferentes componentes del Programa, se enmarca dentro de los lineamientos contemplados en el documento de Proyecto y el convenio suscrito entre el Gobierno de Nicaragua y el Gobierno de Suecia.

Anualmente y en base a los resultados de la gestión anterior, cada uno de los actores involucrados, preparan su plan operativo con cargo a los recursos del programa, el mismo que luego de analizado en las diferentes instancias, es incorporado en el Plan Operativo Anual del Programa.

Para las actividades relacionadas con las obras de infraestructura, éstas cuentan con la aprobación del Consejo Consultivo, por cuanto es importante garantizar el compromiso de los aportes que corresponden a las Alcaldías.

En el caso del componente de crédito tanto para microempresa como para mejoramiento de vivienda, se toman en consideración aspectos que tienen relación con el comportamiento de las colocaciones y de la calidad de la cartera de cada uno de los intermediarios, su capacidad de ejecutar las operaciones, sus mecanismos de control y el entorno en el que se desenvuelven.

El grado de cumplimiento de las diferentes actividades contempladas en el Plan Operativo Anual es evaluado a través de diferentes tipos de informes y reportes que se han diseñado y se puede evidenciar que en el caso del componente de infraestructura es de más fácil realización, por cuanto son actividades concretas para las que cuentan con manuales específicos y que son de conocimiento y utilización por todos los actores involucrados (Alcaldías, comisiones de barrio y funcionarios de PRODEL).

En el caso del componente de créditos, se percibe una mayor complicación en el monitoreo de las actividades, por cuanto la Unidad Ejecutora si bien cuenta con mucha información respecto a la cartera de créditos, todavía no se ha logrado determinar a cabalidad cual y cuanta es la información que realmente se requiere y diseñar reportes que permitan su análisis y seguimiento, tal es el caso de comportamientos históricos, tendencias, etc.

De la revisión de los informes correspondientes a las evaluaciones anuales realizadas, se puede concluir que si bien muestran la situación del Programa, éstos requieren incorporar aspectos relacionados con productividad, indicadores de rentabilidad, eficiencia, tendencias, etc., lo que permitiría tanto a la Coordinación Nacional como a las demás instancias del Programa, tomar como base para la toma de decisiones y la determinación de estrategias a futuro.

3.3 Observaciones sobre la estructura y los aspectos organizativos

- La estructura orgánica es bastante piramidal y sobrecargada para las funciones de asignación de recursos que el Programa actualmente realiza y, en algunos casos, se debe pensar en reubicar funciones y direccionar mejor los flujos para mejorar la productividad;
- La Dirección Nacional juega un rol pasivo y muestra debilidades en el management del Programa. Por tanto, ésta debería tornarse más dinámica y tratar de contar con un sistema de manejo de información que le permita llenar las funciones de "hacer cumplir los objetivos del Programa" y difundirlo hacia fuera, lo que implica tomar decisiones, tanto hacia el interior como hacia el exterior del Programa;
- Existe una falta de visión gerencial no solo para hacer mas eficiente el programa sino también mas productivo, buscando como objetivo cierta sostenibilidad. Se opera como programa y no como institución, ya que todavía se administran los recursos como ejecuciones presupuestarias y no se negocian contratos ni actúa en función de la rentabilidad institucional; no se aprovechan las potencialidades del programa para identificar nuevas fuentes de financiamiento. Asimismo, esta debilidad hace que el programa no tenga una estrategia para "vender su producto".

- En el personal hasta el nivel de los vice-coordinadores, cuenta con buena formación profesional, pero deberían tener una mayor capacidad de análisis en relación a sus funciones y a la situación del Programa en general (financiera y de ejecución). Consideramos que requieren una posición más propositiva y mayor visión en cuanto a las necesidades de innovaciones, actualizaciones o recomendaciones sobre las acciones beneficiosas para el Programa. Por ejemplo, gran parte de los trabajos de consultoría encargados a consultores externos (evaluaciones de IFI's, costeo de productos, identificación de nuevos municipios, etc.) podrían haber sido realizados por ellos mismos y podrían contribuir a elevar la productividad de los equipos.
- Los niveles salariales en el Programa son altos, sobre todo en el equipo central y difícilmente podrían mantenerse con los ingresos generados por el mismo y sin ayuda externa. Este aspecto podría solucionarse racionalizando el personal, utilizando su capacidad y elevando su productividad, es decir crear una estructura con puestos gerenciales claves y, eventualmente, de acuerdo a las necesidades, apoyarlos contratando especialistas en temas puntuales. Por lo tanto, tomando en cuenta el proceso de institucionalización que se está comenzando a estructurar del Programa como institución de segundo piso, la eficiencia institucional y la cobertura de costos este punto debería ser analizado con mucha atención;
- No se tienen perfilados planes de capacitación para el personal, a nivel del equipo PRODEL, desarrollándose la misma únicamente en los niveles de ATV, municipalidad y comunidad. Considerando la perspectiva institucional de segundo piso, el aspecto de la capacitación es fundamental sobre todo a nivel de Vice-direcciones;
- No existen estudios de clima laboral que permita identificar los correctivos necesarios para detectar las potencialidades y capacidades del personal, así como para mejorar el ambiente y las condiciones de trabajo;
- No existen incentivos (monetarios y no monetarios) que motiven al personal de campo a obtener mejores resultados, elevar la productividad y contribuir a la expansión del Programa;
- Los indicadores de calidad de los servicios prestados en general deben ser adoptados para poder lograr así una mejor productividad. Esto significa generar un sistema de manejo de información coherente y efectivo, que permita evaluar de mejor forma, mediante indicadores establecidos, la situación del Programa tanto a nivel del componente de infraestructura como de crédito;
- Si bien la actualización de manuales es importante para dejar establecidas claramente las reglas del Programa, ésta debería realizarse una vez definida la nueva estructura institucional, ya que entonces la concepción del Programa sería diferente a la actual. Dichos manuales tendrán que ser elaborados considerando el aspecto de lograr la eficiencia en cada temática.

3.4 Componente de infraestructura

El componente de infraestructura, como su nombre lo dice, se refiere a las obras constructivas financiadas por el Programa junto a las Alcaldías y a la comunidad. El objetivo de este componente es el de lograr la participación y organización de la comunidad en la definición, diseño y ejecución de proyectos de infraestructura y obras comunales. Las obras ejecutadas en este componente están dirigidas a mejorar los servicios básicos y el entorno físico ambiental de la comunidad, entre ellas se pueden mencionar: calles, cunetas, andenes, agua potable, aguas negras, alumbrado, drenaje pluvial, caja puente, escuelas, comedor infantil, áreas deportivas y parques. Este trabajo es realizado por las Alcaldías y contribuye a fortalecer su capacidad institucional.

El componente de infraestructura ha cumplido en casi todos sus aspectos los objetivos planteados tanto en el documento de proyecto, como en los diferentes planes operativos del Programa, aspectos que se evidencian en los informes de la Unidad Ejecutora y que se reflejaron en las visitas de campo realizadas por la misión de evaluación.

Durante la segunda fase en la ejecución del componente de infraestructura se logró la participación efectiva de las Alcaldías, aunque algunas con dificultades presupuestarias, habiendo éstas logrado contribuir con el 29,5% de la inversión total de los proyectos (ver Cuadro 1). Asimismo, pese a la difícil situación económica por la que atraviesan las familias que han participado en el desarrollo de este componente y a que en algunas alcaldías hubo una falta de gestión y promoción para asegurar la contraparte comunitaria, la contribución de las comunidades ha sido muy significativa. En esta fase el aporte financiero de las comunidades alcanzó a US\$ 400.876, lo que representó un 20% más que el monto aportado en la primera fase.

Las condiciones o parámetros establecidos por el Programa para la selección de barrios a ser atendidos minimizan el riesgo de un manejo político y discrecional. Los procedimientos establecidos por el Programa para la identificación de las necesidades del barrio de manera participativa, han llevado a las alcaldías a insertar este concepto en la ejecución de obras de infraestructura (promoción en los barrios, realización de talleres de microplanificación, seguimiento a las actividades a realizar por la comunidad, etc.) y contar con una metodología para el efecto, tomando en cuenta los requerimientos que provienen de las mismas comunidades.

3.4.1 Microplanificación

Utilizando la *microplanificación* como un proceso de diseño y desarrollo basado en la comunidad de forma participativa, junto con las Alcaldías, se identifican y planifican proyectos de infraestructura a pequeña escala en barrios, en los cuales se pretende beneficiar entre 50 a 500 familias.

Este proceso comienza con la definición de lineamientos por parte de PRODEL y luego es impulsado por los problemas que existen a nivel comunitario, es un proceso interactivo e interdisciplinario, en el cual la participación de la Municipalidad y de los beneficiarios es básica para la toma de decisiones, sobre todo en relación a la solución del problema identificado como prioritario y a la asignación de fondos y/o aportes tanto de los beneficiario como de la Alcaldía y PRODEL.

Con la microplanificación PRODEL ha logrado construir un canal de comunicación entre la comunidad y la Alcaldía Municipal, generando alternativas de acción de bajo costo a nivel local, promoviendo compromisos entre los actores directos para dar una solución óptima a los problemas identificados en forma común.

Este proceso ha logrado que las Alcaldías Municipales y la comunidad, hagan un mejor uso de los fondos disponibles. Además se ha logrado la aprobación de la obra construida, a tal grado, que la propia comunidad vela por que la misma sea cuidada tanto por sus miembros como por usuarios ajenos al barrio.

3.4.2 Etapas de preinversión y formulación

Luego de la microplanificación y previas a la ejecución, que es realizada completamente por las Alcaldías a través de sus Unidades Técnica, se presentan dos etapas adicionales en las que el equipo de PRODEL juega un rol importante y son:

- **Etapas de preinversión**

De acuerdo a las posibilidades del municipio, la etapa de preinversión puede ser contratada o ejecutada por la municipalidad. En esta etapa quedan claramente definidos los procesos, así como

los requerimientos de las obras, previsión de problemas en ejecución, especificaciones técnicas, conceptos y aclaraciones sobre los diseños elaborados en base al estudio de planos y acompañados de visita al terreno. Esta etapa a la fecha ha sido revisada y actualizada, principalmente porque se han presentado problemas cuando los fondos municipales no están disponibles para una contratación y que pueden atrasar el proceso.

- **Etapas de formulación**

Es concebida como la etapa en la que cada municipio realiza los estudios y diseños necesarios para determinar el costo de cada proyecto y el cronograma de ejecución. También en esta etapa queda definida la distribución de los aportes de cada uno de los involucrados. De aquí sale el perfil de proyecto.

Durante la etapa de formulación, se realiza la definición de procesos de ejecución. Esta etapa está compuesta de sub-etapas y actividades; con las mismas y ya definida la obra se pasa a la elaboración del presupuesto el cual entre otros incluye.

- Cálculo de volúmenes de obra
- Cantidad de materiales
- Requerimiento de mano de obra
- Requerimiento de transporte

A lo anterior se suma la programación de actividades en tiempo y la definición de la participación de los actores en relación al costo del proyecto.

La etapa de formulación de los proyectos, ha obligado a las alcaldías a efectuar análisis y estudios antes de la realización de cualquier obra cofinanciada por PRODEL, que aunque son obras de pequeña magnitud, tienen la garantía de una ejecución sobre bases técnicas. En esta etapa juega un rol importante el Supervisor de Infraestructura, quien realiza revisiones permanentes, lo que permite que los proyectos lleguen a la Unidad Ejecutora para su aprobación más completos y mejor planteados.

Sin embargo, esta etapa de formulación ha sido objeto de críticas de parte de las municipalidades sobre todo en relación a la cantidad de documentos exigidos. Luego de haber revisado los documentos, es obvio que con ellos se pretende establecer una serie de controles que buscan además de una muy buena planificación, el uso adecuado de los recursos; sin embargo, los formatos utilizados deberían ser discutidos con las municipalidades para llegar en forma conjunta a la definición de los requerimientos más adecuados y que satisfagan a ambas partes.

El proceso de ejecución de las obras está a cargo de las Alcaldías y se realiza de manera transparente y bajo una supervisión constante, no solo de parte del Supervisor de Infraestructura del Programa, sino también de las comisiones de las comunidades, las que juegan un papel fiscalizador en aspectos como el control de materiales, del uso de fondos y del cumplimiento de los plazos previstos.

El trabajo de PRODEL concluye con el *finiquito* de la ejecución, que se realiza mediante una última supervisión física de las obras y el cierre financiero contabilizando todos los aportes recibidos y los gastos realizados.

PRODEL es de los pocos o casi el único programa que transfiere los recursos directamente a las Alcaldías y que si bien tiene lineamientos muy claros y concretos en cuanto a la utilización de los recursos y su control, también permite que las alcaldías tengan la autonomía suficiente como para priorizar las necesidades diagnosticadas y llevarlas a cabo directamente, lo que no ocurre con la gene-

ralidad de las cooperaciones. También les permite desarrollar capacidades en cuanto a la ejecución misma y su administración ya que cuentan con mayores destrezas para buscar las mejores alternativas en términos de precios, contrataciones, etc. Por otra parte, ha generado una disciplina en el manejo de los recursos, que es deseable se replique en la administración de otros recursos.

3.4.3 Observaciones sobre el componente de infraestructura

- La eficiencia en la ejecución de proyectos de infraestructura se ve afectada específicamente en la etapa de formulación de los mismos ya que la cantidad de información que requieren los formularios para la magnitud de las obras, provoca malestar en las municipalidades aduciendo que los proyectos se retrasan por la exigencia de tanto detalle;
- La centralización en la toma de decisiones con respecto a aspectos que tienen que ver con la ejecución misma de las obras, p.ej. modificaciones derivadas de algún imprevisto, ocasionan demoras que luego repercuten en los tiempos considerados para la realización de las mismas;
- Los costos en los proyectos de infraestructura normalmente presentan aportes de la municipalidad mayores que los programados, causa de ello es el hecho de que, por una parte, dentro de la estructura de costos de los proyectos, no se venían incluyendo imprevistos y, por otra, es apreciación municipal que PRODEL no aceptan la propuesta de valores de materiales locales, cuyos costos identificados por la municipalidad por la ejecución de otros proyectos son mayores;
- Si bien se cuenta con programas y sistemas de producción y suministro de datos en cantidad, el Programa no presenta datos de calidad de las obras y del impacto social que se genera en los barrios;
- PRODEL no permite la continuidad del desarrollo de los sectores, ya que al haber efectuado obras de infraestructura en el sector, cambia el puntaje en la zona, lo que causa la descalificación para un nuevo proyecto que de continuidad al proceso de desarrollo, esto lleva a que se atiendan zonas nuevas, quedando problemas sin resolver en las zonas inicialmente atendidas;
- No hay una planificación dentro de la ciudad con relación a las zonas que serán atendidas con PRODEL y por otros proyectos, esto ha causado que al tratar de construir obras en una misma zona con metodologías de participación distintas (p.ej.: FISE, sin participación comunitaria o 100% donación), los pobladores presenten reclamos directos a las municipalidades;
- Consideramos necesaria la focalización, en municipios y en zonas de las comunidades en las que actualmente opera el Programa para lograr una mejor apreciación del verdadero impacto que el mismo causa en la población; esto permitirá poder mostrar más claramente resultados, lo que no ocurre cuando las acciones están muy dispersas. La ventaja del programa está en haber probado metodologías para los tres aspectos, infraestructura, asistencia técnica para vivienda y crédito, sin embargo, al contarse con recursos limitados, el Programa no se puede permitir una mayor cobertura, por lo que su objetivo debería ser que, una vez probada la metodología, se pueda convencer a otros actores para que la utilicen y de esa manera más bien lograr la replicabilidad del modelo en otros municipios.
- Los administradores de las alcaldías señalan la necesidad de mejorar los procesos entre la aprobación de los proyectos y la entrega de los desembolsos, de manera de minimizar el tiempo, ya que la demora en el mismo ha ocasionado que en ciertos proyectos se inicie la ejecución en forma tardía y, como consecuencia, se presenten variaciones de precios en los materiales y mano de obra, lo que causa desequilibrios entre lo presupuestado durante la etapa de planificación y lo que realmente se ejecuta;

- Las alcaldías municipales no cuentan con presupuesto para mantenimiento de obras construidas lo que pone en peligro su conservación, tampoco en el grupo meta se han desarrollado mecanismos de organización que le permitan generar fondos para el mantenimiento de la infraestructura;
- Si bien las municipalidades han sido invitadas a la revisión de procesos y requerimientos de PRODEL, específicamente las unidades técnicas, parece que no existe una apertura por parte de PRODEL para aceptar las recomendaciones o sugerencias, y que en dichas reuniones lo que prima es lo que PRODEL lleva pre-elaborado causando una desmotivación del personal de las alcaldías,
- Se debe supervisar in situ los lugares donde se ejecutarán obras para evitar problemas durante la ejecución, como ser la construcción de obras adicionales.

3.5 Componente Fondo Rotativo de Crédito

El fondo rotativo de créditos manejado por PRODEL a través de instituciones financieras de microcréditos tiene dos objetivos : a) contribuir al mejoramiento de las condiciones habitacionales de familias de bajos recursos económicos (créditos para reformas, mejoras y rehabilitación) y b) dar apoyo a los microempresarios de los diferentes sectores (comercio, servicios y producción) financiando sus necesidades de capital de trabajo y de capital de inversión.

Las condiciones de los créditos varían entre los dos productos ofrecidos:

Cuadro 3: Condiciones de los créditos de PRODEL

	Vivienda	Microempresa
Tasa de interés	18% + 8% mantenimiento	36% + 8% mantenimiento
Comisiones	4% a 8% flat	5% flat (fondo garantía)
Plazos	Hasta 5 años	Hasta 2 años
Garantías	Hipotecarias	Fiduciaria, hipotecaria, prendaria

En el componente de crédito, la cartera tuvo un crecimiento tanto en vivienda como en microempresas durante la primera y parte de la segunda fase, pero como consecuencia del cierre del BCP, todo el trabajo que demandó la identificación de nuevos intermediarios y la posterior transferencia de la cartera, llevó a una reducción en las colocaciones de créditos. Los nuevos intermediarios financieros contaban con tecnologías crediticias para llegar con créditos a la microempresa y las adaptaron para el crédito de vivienda. Se espera que éstos vayan mejorando la colocación; sin embargo, habría que considerar la posibilidad de incluir a otros intermediarios para diversificar el riesgo.

3.5.1 Organismos involucrados en la operacionalización del Fondo Rotativo

- PRODEL es un proyecto financiado por la cooperación sueca y actúa dentro del INIFOM, que es un organismo estatal de apoyo a las municipalidades. PRODEL/ INIFOM es entonces la Unidad Ejecutora del Programa y tiene la tarea de administrar el programa y, por ende, canalizar los recursos y supervisar el cumplimiento de las normas y procedimientos del componente de crédito,
- Intermediarias Financieras (IFI's): entidades privadas semi-formales, que ante la ausencia de interés por parte de los intermediarios formales (Bancos privados o Financieras), custodian, administran y canalizan los recursos del Fondo Rotativo. Si bien cuentan con su propia tecnología crediticia, en la colocación de créditos cumplen con los procedimientos y metodologías establecidas por el Programa. En un inicio el programa ejecutaba el fondo de crédito a través del Banco de Crédito Popular (BCP), pero ante el cierre del mismo, se optó por utilizar los servicios de dos IFI's de microcrédito:

ACODEP (6 Municipios) y FDL-Nitlapan (2 Municipios). PRODEL entrega a las IFI's fondos en administración permitiéndoles mantener un margen máximo de liquidez de 20%, sino deben retornar los recursos. Por esta administración el Programa paga a las IFI's una tasa del 0,14% sobre el saldo de cartera mensual y un 3% sobre la recuperación total del mes. Considerando que las ONG's no corren ningún riesgo, éste es un negocio atractivo para ellas,

- c) Unidades de Asistencia Técnica en Vivienda (ATV), dependen de las Alcaldías Municipales aunque el gasto operativo de las mismas es asumido por PRODEL. Las ATV mantienen una relación directa con las IFI's y dan la Asistencia Técnica Constructiva a las familias solicitantes del crédito de vivienda tanto en lo que se refiere a la planificación, definición y ejecución de las obras de mejoramiento, como mediante capacitación técnico-administrativa, siguiendo tres etapas: charlas técnicas, planificación y seguimiento. Esta asistencia técnica es un logro del Programa, ya que ésta es una parte sumamente importante de un programa de crédito a la vivienda, pues con ella se puede evitar la construcción irracional y contribuir efectivamente a mejorar las condiciones de habitabilidad. El trabajo de las ATV llegaría a cubrirse con la comisión del 8% (4% para créditos menores de US\$ 500) si el traspaso se hiciera directamente a las mismas y no vía PRODEL, que le aumenta sus propios costos de administración.

3.5.2 Cartera de créditos transferida y vendida

Durante la gestión de 1999 el Banco de Crédito Popular administrador y custodia de los recursos del Programa, fue liquidado por la Superintendencia de Bancos. Ante esta contingencia PRODEL tuvo que buscar nuevos intermediarios financieros potenciales, interesados en el manejo de esta cartera y de futuros fondos a ser transferidos, pero antes tuvo que realizar un arduo trabajo de calificación de cartera para poder transferirla y para proteger de la mejor manera las pérdidas del Fondo Rotativo. Entre las acciones tomadas se destacan: la restricción del crédito, se ordenaron y clasificaron todos los expedientes, se respaldaron los créditos con garantías reales, se realizaron acciones de cobranza pre-judicial y judicial y se hicieron ajustes en los sistemas de información. Todo este proceso de transferencia de cartera tuvo un costo de US\$ 27.524.

PRODEL finalmente transfirió los recursos y la cartera de créditos calificados con categorías de riesgo A y B a dos instituciones FDL-Nitlapan y ACODEP, instituciones con más de 10 años de experiencia en microcrédito a la microempresa⁵. Las categorías de riesgo con calificación C, D, E y F, fueron vendidas a ACODEP por un valor mínimo. De acuerdo al documento firmado el 1 de septiembre de 2000 se negoció el precio de venta de una cartera de US\$ 99.265 por un total de US\$ 35.000 a ser pagados en forma trimestral durante dos años, gozando un descuento de US\$ 10.000 en caso de ser pagadero dentro del primer año. Hasta la fecha PRODEL no ha recibido ningún pago relacionado a esta venta.

De acuerdo a los reportes de PRODEL, y a los ajustes por conciliación de ambas partes establece lo siguiente:

Cuadro 4: Cartera transferida y cartera vendida

Situación de la cartera	C\$	US\$*
Cartera de créditos con calificación de riesgo A y B transferida a las IFI	9.964.174	785.397
Cartera de créditos con calificación de riesgo C, D, E, y F vendida a la IFI	1.259.357	99.265
TOTAL	11.223.531	884.662

* Tipo de cambio promedio 12,6868

Fuente: Documento de compra y venta de cartera

⁵ El cambio de intermediarios ha requerido también de todo un proceso de transferencia de la metodología a las nuevas IFI's en lo que se refiere al crédito a la vivienda, que se convirtió en un Nuevo producto para ambas.

La cartera vendida representa el 11% respecto de la cartera total. PRODEL contablemente ha absorbido como pérdida dicha cartera de créditos, la cual junto a otros créditos saneados (437 en total) alcanza un valor de US\$ 147.181.

Según datos recabados en ACODEP, al 31 de diciembre de 2000, la institución ha recuperado aproximadamente el 44% aplicando el costo financiero de aproximadamente el 36% (sin tomar en cuenta comisiones y otros).

PRODEL también ha heredado del BCP la cartera que estaba en ejecución, por un valor aproximado de US\$ 31.269. De este total, debido a las limitaciones legales ligadas a la personería jurídica del programa, los funcionarios de PRODEL estiman recuperar un máximo de 25% (aproximadamente US\$ 8.000). La misión de evaluación no comparte esta decisión, ya que sólo significa trasladar a la nueva situación una cartera incobrable de aproximadamente US\$ 23.000. La decisión más correcta debería haber sido la de llevar la misma a pérdida, pero continuar el proceso de cobranza, cuyos ingresos podrían registrarse como ingresos extraordinarios por recuperaciones. PRODEL además ha contratado los servicios de Asesoría Jurídica para la recuperación de la cartera en ejecución, por un costo aproximado de US\$ 28.206 lo cual eleva la pérdida de la gestión.

3.5.3 Distribución de los recursos

Los recursos del Fondo Rotativo de Crédito, manejados por las dos ONG's, están distribuidos entonces entre recursos transferidos del BCP y los fondos frescos.

El Reglamento del Fondo Rotativo elaborado por PRODEL y aprobado en junio del 2000, planificaba la siguiente distribución de los recursos a ser canalizados por la IFI's, que totalizarían US\$ 2,2 millones, de los cuales US\$ 996.555 corresponden a la cartera transferida y US\$ 1,2 a fondos frescos:

Cuadro 5: Situación de los desembolsos y transferencias

IFI	Municipio	Fondos Desemb. 1)	Cartera Transferida 2)		Por transferir a IFIs 3)	
			MicroEmp.	Vivienda	MicroEmp.	Vivienda
ACODEP	6	620.000	620.000	575.239	160.000	240.000
FDL	2	108.000	57.159	148.291	40.000	60.000
Total	8	728.000	273.025	723.530	200.000	300.000

1) Los Fondos Desembolsados corresponden al Fondo Rotativo de Crédito para Microempresa y para Vivienda constituido después del Huracán Mitch (saldos de capital)

2) La Cartera Transferida, corresponde a los saldos de capital más interés de la cartera con categoría A y B administrada por el BCP.

3) Y los fondos por transferir, corresponden a los fondos comprometidos por el programa

Fuente: PRODEL – Departamento Administrativo

Como se puede observar en el cuadro existe una marcada concentración en el manejo de los recursos. En ACODEP se concentran: 85% de los nuevos desembolsos, 79,5% de la cartera antigua transferida y un 80% de los recursos por transferir.

La participación del FDL es muy baja en comparación con la de ACODEP y a la fecha de análisis no se habían transferido a esta IFI US\$ 100.000, para la ampliación del fondo rotativo, debido a que la misma no ha incrementado la cartera de créditos y mantiene una liquidez dentro del margen establecido por el reglamento del fondo del 20%. Esta situación debe ser analizada por PRODEL y establecer las causas del por qué esta liquidez no está generando productividad y cuán importante es realmente para el FDL la administración de estos recursos tan atractivos.

Cabe anotar aquí que no existe una diversificación del riesgo en la cartera de PRODEL, ya que la misma está altamente concentrada en una sola IFI, la que, a su vez, financia 1/3 de su cartera total con estos recursos. En este sentido, el personal del Programa debería hacer un mejor análisis del riesgo y contactar e interesar a otras IFI's en la administración de los fondos recuperados y fondos nuevos, con el objeto de mitigar el riesgo.

De acuerdo a datos proporcionados por PRODEL a la fecha se ha trasferido a la IFI's efectivamente un total de U\$S 1.158.000, de acuerdo al siguiente detalle, quedando un remanente de US\$ 70.000 en relación al monto planificado de US\$ 1.228.000

Cuadro 6: Desembolsos efectuados a las IFIs

AÑO	1999	2000	TOTAL
ACODEP	420.000	600.000	1.020.000
FDL	50.000	88.000	138.000
TOTAL	470.000	688.000	1.158.000

Plan Operativo 1999-2000, Sección Adm y Fin

En 1999 Asdi, desembolsó al Programa el equivalente en U\$S 1.258.437 y en el 2000, U\$S 1.761.416 haciendo un total de U\$S 3.019.853. De este importe aproximadamente el 38,34% fue con destino al Fondo Rotatorio (ver detalles en Anexo 4.c).

3.5.4 Situación de la cartera de créditos y la cartera vencida

Los saldos de la cartera de créditos de PRODEL para los últimos tres años, al final de cada gestión presentaban el siguiente comportamiento:

Cuadro 7: PRODEL – Cartera vigente de los últimos tres años (expresado en dólares americanos)

DESTINO	1998		1999		2000	
	Nº	SALDO	Nº	SALDO	Nº	SALDO
ME	1.982	845.276	2.850	1.041.818	2.511	694.836
VIVIENDA	2.863	1.117.775	2.881	1.170.594	2.958	1.209.103
TOTAL	4.845	1.963.051	5.731	2.212.412	5.469	1.903.939

Fuente: PRODEL, Area de Sistemas, base de datos con información remitida por las IFI's

El crecimiento de la cartera de créditos de 1998 a 1999 fue del 12,70%, mientras que en el año 2000 se registró un crecimiento negativo del 13,94%. Respecto al número de clientes el crecimiento entre 1998 y 1999 fue del 18,29% y en el 2000 se presenta una disminución del 4,57%. Esta disminución obedece a la liquidación del BCP, cuya transferencia a las nuevas IFI's tardó aproximadamente seis meses.

Este comportamiento negativo de la última gestión es atribuido por los funcionarios del Programa al cambio de intermediarios financieros, sin embargo analizando la situación no necesariamente debería haberse registrado una disminución, ya que las condiciones a las cuales PRODEL transfiere nuevos recursos en administración, son bastante atractivas para las ONG's, además que éstas conocen perfectamente el mercado del microcrédito (ambas tienen más de 10 años de experiencia en el crédito a la micro-empresa), excepto el de vivienda, que introdujeron como un nuevo producto financiero a su oferta de servicios precisamente con los recursos de PRODEL y que es atractivo y conlleva menor riesgo.

El rubro de la microempresa sufre la misma tendencia que el crecimiento consolidado. Para este sector el plazo del crédito es corto y llega a un máximo de dos años cuando se trata de financiar activos fijos.

El crédito esta dirigido al sector microempresarial de la industria, comercio y servicio, población que cuenta con ingresos por el giro del negocio y toma créditos en función del mismo y de la oportunidad.

A diferencia del crédito a la microempresa, el de vivienda muestra incrementos en la cartera desde 1998. Esto parece deberse a que este crédito es de más largo plazo (hasta 4 años) y a que el sector de la población atendido es aquel que cuenta con un salario fijo permanente o por lo menos cuenta con ingresos demostrables y que aseguran una cierta estabilidad de los ingresos.

En el Anexo 4.d se muestra la evolución de la cartera de créditos en detalle por alcaldías, por rubro y por IFI's. Al cierre de la gestión 2000 se destacan en el rubro de microempresa las alcaldía de Chinandega cuenta con el 26,92% de clientes y la alcaldía de Somoto que concentra el 22% del saldo. En el rubro de vivienda Chinandega agrupa al 19,77% de clientes, mientras que Esteli agrupa el 20,88% del saldo total de la cartera de crédito.

Actualmente, la cartera de créditos por destino del crédito, se distribuye entre las dos IFI's de la siguiente manera:

Cuadro 8: Distribución de la cartera de créditos de las IFI's por destino (Expresado en dólares americanos)

IFI	Nº	ME	Nº	VIVIENDA	Nº	TOTAL	%
ACODEP	1.812	609.788	2.277	1.018.747	4.089	1.628.535	85,5
FDL	699	85.048	681	190.356	1.380	275.404	14,5
TOTAL	2.511	694.836	2.958	1.209.103	5.469	1.903.939	100

Fuente: PRODEL, Area de Sistemas

ACODEP es la institución financiera que concentra el 85,54% del valor total de la cartera de créditos. Esta cartera está distribuida en un 37,45% para microempresa y un 62,55% para vivienda. Por su parte FDL-NITLAPAN sólo administra el 14,46% de la cartera del Programa, distribuido en 30,88% para microempresa y el 69,12% para vivienda. A nivel del número de créditos, ACODEP mantiene un 74,77% de los créditos vigentes, de los cuales 56% están en vivienda y un 44% en microempresa. Esto significa que el promedio de créditos vigentes es de US\$ 337 para microempresa y de US\$ 447 para vivienda. FDL mantiene un promedio más bajo US\$ 122 para microempresa y US\$ 200 para vivienda.

Cartera vencida

La situación actual de la cartera vencida a partir de 1 día de atraso de PRODEL muestra los siguientes datos de morosidad:

Cuadro 9: Situación de la cartera en mora al 31.12.00 (Expresado en dólares americanos)

DESTINO	1998		1999		2000	
	Nº *	SALDO	Nº	SALDO	Nº	SALDO
MICRO	365	278.831	708	288.059	739	156.730
VIVIENDA	2.863	298.188	675	249.244	259	107.591
TOTAL	3.228	577.019	1.383	537.303	998	264.321
CARTERA	4.845	1.963.051	5.731	2.212.412	5.469	1.903.939
% MORA	66,63	29,39	30,2	24,28	18,25	13,88

Fuente: PRODEL Base de datos

El Anexo 4.e. muestra el comportamiento de la cartera vencida durante los últimos tres años, distribuida por municipios, por rubro y por IFI's. La cartera vencida (a partir de 1 día de atraso) ha tenido una

disminución considerable en el año 2000, como consecuencia de la venta de la cartera de crédito deteriorada y el castigo efectuado al momento del cierre del Banco de Crédito Popular.

Al cierre de la gestión del 2000 la cartera en mora representa el 13,88% respecto de la cartera de crédito consolidada (créditos vencidos a partir del primer día). El mayor porcentaje de mora se registra en los créditos a la microempresa con el 8,23% y en los de vivienda se presenta una mora del 5,65%, índice aceptable para este tipo de créditos. Ahora bien, por el lado de las intermediarias ACODEP refleja el 10,29% de mora en la cartera en administración, mientras que el FDL presenta un índice 3,59%.

Con la implementación del nuevo sistema de proceso de datos PRODEL, está clasificando la cartera en mora por días de vencimiento, lo cual le permitirá analizar mejor el riesgo. También debería pensarse en la elaboración de informes basados en indicadores financieros específicos y característicos de este tipo de programas de microcrédito.

Cabe hacer notar que se han detectado serias inconsistencias en la información manejada por PRODEL con los datos proporcionados por las IFI's y con los datos manejados por la consultora financiera R.Pasos, lo cual ha dificultado el análisis financiero. Como se puede apreciar en el Anexo 4.f., en el que se presentan los datos de la cartera en mora, ésta según PRODEL es de 7,95% y según las IFI's del 6,52% y los montos en mora, sobre todo los del FDL son muy diferentes entre ambas fuentes. La información entregada por las IFI's muestra, al 31.01.2001, el siguiente comportamiento de cartera:

Cuadro 10: Clasificación de la cartera por días de atraso al 31.01.01 (en dólares americanos)

Días	ACODEP	%	F D L	%	TOTAL	%
De 1 a 30	175.426	10,62	3.177	1,21	178.603	9,34
De 31 a 60	33.381	2,02	2.214	0,84	35.595	1,86
De 61 a 90	15.901	0,96	1.774	0,68	17.675	0,92
De 91 a 120	13.979	0,85	4.119	1,57	18.098	0,95
Más de 120	48.365	2,93	5.089	1,94	53.454	2,79
TOTAL	287.052	17,39	16.373	6,25	303.424	15,86
Cartera total	1.650.812		262.160		1.912.972	

Fuente: Informes IFI's a PRODEL

La mora general en relación a la cartera de crédito total se ha incrementado en 2 puntos (de 13,88% a 15,86%) en el lapso de un mes. La mora mayor a 30 días representa ahora el 6,52% de la cartera de crédito total, porcentaje que supera el máximo esperado para el microcrédito de 5%. Además la cartera de créditos de mayor riesgo está concentrada en más de 120 días, con 2,79%. Asimismo la mora de 31 a 60 días ha crecido, con respecto al mes pasado. Ante esta situación PRODEL, debe visitar a las IFI's y establecer las causas de este crecimiento en la mora, ya que si bien el mayor porcentaje de mora se concentra en retrasos de 1 a 30 días, si estos créditos pasan a la siguiente categoría, puede tornarse peligroso ya que en el microcrédito el dejar pasar una cuota sin cobrar, pone en riesgo todo el saldo del crédito, pues supuestamente las cuotas están adaptadas a la capacidad de pago de los clientes y éstos difícilmente podrían pagar dos cuotas juntas. La mora mayor a 30 días se presenta con mayor intensidad en los créditos a la microempresa con un 5,28%, mientras que los créditos de vivienda muestran un nivel de mora aceptable del 2,7% con respecto a la cartera total.

Es importante que la Coordinación de Crédito cuente con la información exacta de la cartera en mora y de los índices de recuperación en forma mensual, de tal manera que puede hacer un buen seguimien-

to de la calidad de cartera, además de poder establecer contacto y tomar acciones con las IFI's donde se estén registrando mayores porcentajes de morosidad. Asimismo, PRODEL debe ajustar la mora real de aquella cartera de créditos vencidos del BCP transferida a las IFI's y registrados por éstas como créditos nuevos.

3.5.5 Estimación de provisiones para cartera de créditos

Concordando con las recomendaciones efectuadas por la consultoría financiera efectuada por Rosa Pasos Arguello, se sugiere la aplicación de porcentajes de estimación adecuados a la microempresa por ser este sector de alto riesgo. Las metodologías de estimación propuestas por esa consultora son las de CAMEL y el CGAP, ya que se considera que éstos se adaptan a los ajustes adecuados de provisión para cubrir la cartera deteriorada, dado que se ha detectado que los porcentajes fijados por PRODEL hasta la fecha, no llegan a cubrir el riesgo de la mora. Se considera también que la metodología del CGAP se adaptaría mejor a la situación de PRODEL, por lo tanto la estimación de provisiones necesarias que se propone en el siguiente cuadro está basada en función al tiempo de la mora de las cuotas vencidas y en el hecho de que PRODEL asume el riesgo del crédito:

Cuadro 11: Porcentajes de Provisión para créditos vencidos

Cuotas vencidas	Porcentaje de Provisión	
	Vivienda	Microempresa
De 1 a 7 días	0	0
De 8 a 30 días	0	1%
De 31 a 60 días	10%	25%
De 61 a 90 días	20%	50%
De 91 a 180 días	50%	75%
Más de 181 días	100%	100%

Tal como se desprende del siguiente cuadro PRODEL no cuenta con porcentajes de previsión adecuados que le permitan poder cubrir su cartera en riesgo. El 2000 existe un 60.69% de morosidad que se encuentra descubierto. Si bien las provisiones no tendrían que cubrir el 100% del monto en mora, ya que un alto porcentaje se encuentra entre 1 a 30 días, el indicador actual de provisiones es un indicador negativo para PRODEL sobre todo considerando que el Programa asume el riesgo total de la cartera y que la misma se concentra en una institución financiera.

Cuadro 12: Nivel de las provisiones realizadas en el período 1998-2000

	1998	1999	2000
Saldo de Cartera en US\$	1.963.051	2.212.412	1.903.939
Cartera en mora en US\$	577.019	537.303	264.321
% de mora	29,39	24,28	13,88
Provisión en US\$	116.291	109.366	103.918
Cartera en mora cubierta	20,16%	20,35%	39,31%
Cartera en mora no cubierta	79,84%	79,65%	60,69%

Tener criterios más prudentes de provisiones permitirá reflejar índices razonables y evitará sobreestimar el comportamiento crediticio. Además se adaptarán más a la realidad, dado que en Nicaragua se observan situaciones de incertidumbre política e inseguridad económica, que podrían afectar la sanidad de la cartera. Entonces es necesario constituir un porcentaje adicional de reserva para cubrir

posibles contingencias en el futuro. La adopción de esta reserva permitirá reflejar índices más depurados de los riesgos comunes al crédito así como de aquellos derivados de situaciones coyunturales y/o de desastres naturales.

3.5.6 Administración del crédito

Una de las ventajas competitivas del Programa en relación al crédito para mejoramiento de vivienda, es el haber diseñado una metodología para la provisión de asistencia técnica al cliente, que garantiza una cierta calidad de las obras financiadas. Para que este aspecto sea realmente capitalizado, requiere que se tengan unidades eficientes en el desarrollo de sus labores y que cuenten con las herramientas y las condiciones de trabajo adecuadas.

Sin embargo, éstas actualmente trabajan con serias limitaciones que empiezan por la poca claridad de su ubicación. Si bien las ATV están localizadas en las alcaldías y parte de sus costos son cubiertos por las mismas, la Alcaldía no percibe los beneficios colaterales que le generan. Estos no sólo se refieren a la asistencia técnica en el diseño y la construcción de las mejoras, sino que forman parte del proceso de otorgamiento de crédito, pero al no existir datos sobre los ingresos que el movimiento crediticio generan para las alcaldías por diferentes conceptos, éstos pasan desapercibidos. En este sentido, se podría agregar a la información que contienen las carpetas de los clientes atendidos por las ATV's, los pagos que los clientes del crédito a la vivienda han realizado a la Alcaldía por diferentes conceptos.

Además, no habría que cerrarse exclusivamente a la alternativa del mejoramiento de vivienda, pudiendo financiar también la ampliación y construcción progresiva. Esto implicará explorar la posibilidad de ampliar el techo del financiamiento, de manera de lograr una mayor sostenibilidad económica no sólo del Programa, sino también que los montos cubran las necesidades de financiamiento de los clientes y que permitan a las IFI's diversificar su riesgo en varios segmentos de la población, sin que esto represente salirse del grupo meta, ya que está demostrado que las familias de los barrios carenciados casi no tiene alternativas de financiamiento que puedan brindarle oportunidades de mejorar su calidad de vida. En este punto habrá que considerar también la posibilidad de encontrar fuentes alternativas de subsidio a la vivienda⁶.

La Unidad Ejecutora deberá realizar una revisión de sus políticas, tomando en cuenta no sólo los requerimientos de las intermediaras, sino también lo que pudiera resultar de identificar las necesidades de los habitantes de los barrios y que no son clientes; asimismo, deberá analizar las causas de los impedimentos o condiciones o que no hacen atractivo el crédito o que lo hacen inaccesible. Esto permitiría que, si por ejemplo, se detecta que uno de los problemas principales es el tema de la tenencia de la tierra, podría pensarse en proporcionar al cliente un "crédito progresivo", en el que se incluya el costo que tiene el trámite de legalización y se constituya en un primer desembolso, para luego una vez perfeccionada la garantía, se proceda a desembolsar el saldo que corresponde al mejoramiento de la vivienda.

Por otra parte, el tema de las garantías, resulta un impedimento para la accesibilidad al crédito de la microempresa o se convierte en un proceso que demora demasiado lo que incide en la oportunidad del crédito. Por lo tanto, deberían estudiarse formas alternativas, en base a otras experiencias. Otro aspecto importante a mencionar, es la revisión de las tasas de interés. Realmente habrá que probar que son las que se requiere cobrar y no las que están cubriendo las ineficiencias de las instituciones en la colocación. A manera de ejemplo en el Anexo 4.g. se presenta una hoja de cálculo de la tasa de interés efectiva para el crédito a la vivienda, que tiene un costo más bajo que el crédito para microempresa.

⁶ Según informaciones de la consultora de Asdi en el país se está elaborando un proyecto para un sistema nacional de subsidios a la vivienda, el cual podría convertirse en una fuente interesante para PRODEL

A nuestro parecer, en el Programa existe un cúmulo de información dispersa sobre la cartera de créditos y no así un sistema estandarizado y adecuado de manejo de información (Management Information System). Sin embargo los datos almacenados en la base de datos del sistema de PRODEL podrían permitir elaborar informes gerenciales interesantes de forma mensual para el análisis de la calidad de cartera de créditos, por rubro (microempresa y vivienda), por tipo de crédito (activo circulante o fijo en ME o tipo de mejoramiento en vivienda), por Municipios, por IFI's, por rango de créditos, etc. de tal manera de poder efectuar un control más adecuado sobre el comportamiento de la cartera, el riesgo crediticio y en especial sobre la calidad de la administración efectuada por las intermediarias financieras. Esta información Gerencial facilitará a las Coordinaciones tomar decisiones oportunas en relación a la cartera de créditos.

3.5.7 Contratos y Reglamentos

El *Contrato de Custodia y Administración de Fondos* de PRODEL con las IFI's presenta, a nuestro parecer, dos debilidades que PRODEL deberá revisar si procede a ampliar el contrato de administración:

- Las IFI's no asumen ningún riesgo crediticio. PRODEL deberá tomar en cuenta que ante esta situación las IFI's no necesariamente estarán comprometidas con el Fondo Rotativo y su recuperación, a pesar de los ingresos que éste le puede generar.

Se recomienda, que PRODEL por lo menos negocie un porcentaje de riesgo compartido del crédito. Para ello el programa debe incluir este punto dentro de sus políticas crediticias y reglamentar claramente las condiciones.

- El contrato de administración no presenta una garantía real respecto a la administración de los fondos, que permita asegurar el retorno de los activos de PRODEL. En este sentido, se recomienda que el programa revise esta cláusula, de manera de asegurar los fondos ante cualquier dificultad que se pudiera presentar en las IFI. PRODEL podría, por ejemplo, grabar a favor suyo un porcentaje de los fondos de garantía que administran las IFI's, lo cual debería quedar reflejado en los estados financieros mensuales de las IFI's.

En relación al *Reglamento de Crédito* PRODEL debe analizar la política de expansión y de crecimiento de la cartera de créditos, en este sentido la flexibilización en el grupo meta hacia otros sectores de las ciudades en las que opera el Programa dará oportunidad a más familias de escasos recursos de poder acceder al crédito de vivienda; lo mismo se aplica a la microempresa, de la que se tiene que identificar nuevos mercados donde poder expandir los servicios con recursos del fondo revolviente.

El reglamento no menciona, el tratamiento que debe darse a los clientes que cancelan el préstamo en forma anticipada, sino que se le cobran los intereses calculados hasta el final del crédito. Sobre este punto las IFI's, no contemplan dentro de sus políticas de crédito la dispensa de los intereses, lo que va en perjuicio del cliente.

Consideramos importante, que PRODEL a través de la Coordinadora de Créditos evalúe las metodologías o tecnologías crediticias que están implementando las IFI's y en lo sucesivo que formen parte de los requisitos de análisis a otras entidades que quieran ser partícipes de la administración de estos recursos.

3.6 Estados Financieros

3.6.1 Balance General

PRODEL tiene estructurado el Balance General de acuerdo al enfoque de un programa, con dos componentes: de asistencia social y de financiamiento al crédito.

Al 31 de marzo de 2001 fecha de conclusión de esta consultoría, PRODEL no contaba con el balance oficial al 31 de diciembre de 2000, por lo que la información utilizada para dicho período en el presente trabajo fue elaborada en base a datos preliminares entregados por la administración del Programa. Para el análisis de los estados financieros se toman los rubros más importantes del Balance y se analizan los activos, los pasivos, el patrimonio y la liquidez, siguiendo las pautas del CAMEL.

En el Anexo 4.h. se presenta un comparativo de los estados financieros de las gestiones 1998, 1999 y 2000 y a continuación se hace un breve análisis de los diferentes rubros del balance y los estados de resultados.

a) Activo Circulante

El mayor componente activo total es el activo circulante que representa el 98% del mismo. Dentro de este componente un 40% constituye la cartera de crédito para microempresa y vivienda, registrado en la cuenta Inversiones en Cartera, seguida de las Inversiones Temporales que representan el 22% del circulante y de la cuenta de Bancos con el 14%. Finalmente, está la cuenta Construcciones en Proceso representando un 13% de este activo.

– Inversiones – Cartera Saldo al 31.12 2000 U\$S 1.904.074

El análisis de esta cuenta ya se realizó en el punto de calidad de la cartera de créditos, sin embargo cabe mencionar aquí los siguientes aspectos contables adicionales que tienen que ver con la forma de registro contable:

- No se clasifica por separado la cartera de créditos en vigente, vencida y en ejecución, tal como establecen los manuales para entidades financieras, situación que no permite medir el grado de incidencia sobre los estados financieros, al no enfocar una adecuada provisión de riesgo.
- De igual manera los resultados del período se ven afectados, dado que la cartera vencida no devenga intereses en la parte del activo y por tanto no se reconoce como ingreso del período hasta la vigencia del crédito, esto solo debe ser controlado mediante cuentas de orden. Estos intereses serán reconocidos como ingresos en el momento de la cancelación de las cuotas vencidas por parte del prestatario.
- La cuenta del Fondo Rotatorio en el balance preliminar del 2000 muestra un saldo cero. Consideramos que la misma debe reflejar el efectivo disponible del componente de financiamiento del crédito a microempresa, vivienda y asistencia técnica, así como los ingresos que generan estas cuentas.

– Bancos e Inversiones Temporales

Estas cuentas reflejan la disponibilidad del programa, la misma que al 31 de diciembre de 2000 estaba distribuida en cuentas corrientes, caja de ahorro y depósitos a plazo fijo. Al final del período se registra la siguiente composición:

Bancos	C\$	8.571.935	equivalente	U\$S 656.486
Inversiones Temporales	C\$	13.666.253	equivalente	U\$S 1.046.637
TOTAL	C\$	22.238.188		U\$S 1.703.123

Como se puede observar, el Programa mantiene una liquidez muy alta, en lugar de invertirla en su activo de mayor rendimiento que es la cartera de créditos y, parte, en sus proyectos de infraestructura. Si se analiza fríamente, se podría decir que el Programa no está cumpliendo con su objetivo y/o que su productividad es muy baja.

– Cuentas por Cobrar

Esta cuenta representa un 13% del activo circulante y registra las comisiones por el servicio de asistencia técnica de vivienda que las IFI's cobran a los clientes y que van desde el 4% al 8% sobre el valor del préstamo de vivienda. En esta cuenta queda también registrado el importe de la cartera deteriorada clasificada como C,D,E y F vendida a ACODEP, que representa aproximadamente el 50% de las cuentas por cobrar.

En ambos casos, PRODEL no ha procedido a liquidar estas cuentas. En el caso de la venta de cartera contaminada, de acuerdo al contrato de venta se estipula el precio de U\$S 35.000, sin embargo contablemente solamente se encuentra registrado un total de U\$S 25.000, que eran los que se esperaba recibir en el primer año.

Existen partidas de cobranza con el BCP y otras que todavía quedan pendientes de regularizarse contablemente.

La contrapartida de este grupo se refleja en los ingresos, que han sido contabilizados sobre estimaciones y, en principio, muestra que los ingresos esperados significan casi un 50% de los ingresos generados por intereses.

Para poder determinar exactamente la situación de esta cuenta, PRODEL tendrá que reprocesar esta información utilizando la información que se está ingresando en la base de datos del sistema de administración de cartera y así poder calcular de manera exacta las comisiones por cobrar y ajustarlas contra resultados los excedentes y/o faltantes.

– Intereses por Cobrar

Los intereses esperados por el Programa tanto a nivel de cartera como de inversiones no se registran contablemente, lo cual es incorrecto y dificulta poder hacer un flujo de ingresos respecto de la cartera de créditos. Esta observación también fue planteada por la consultoría financiera.

Los ingresos por este concepto se registran solamente en el estado de resultados y están relacionados con los pagos efectivos realizados por los clientes. Considerando que PRODEL busca la sostenibilidad en base a sus acciones debería tener calculados los ingresos esperados por la misma. Asimismo, el Programa mantiene en depósitos a plazo fijo de casi 2 millones de dólares, cuyo rendimiento esperado debe quedar registrado para mostrar una mayor transparencia.

– Cobros judiciales

Representan el 1% del activo circulante y corresponde a la cartera de crédito contaminada administrada por el BCP y transferida a PRODEL. Como ya se mencionó anteriormente, esta cartera tendría que haber sido parte de la limpieza efectuada al cierre del BCP y las recuperaciones posteriores efectuadas por el Programa registrarse como ingresos extraordinarios por recuperaciones. Por lo tanto, PRODEL debe depurar esta cuenta, con la opinión del asesor legal respecto a su recuperabilidad, caso contrario definir de una vez la política de castigo.

Además, mientras se mantenga un valor en cartera en cobro judicial o ejecución, ésta cuenta debe ir a integrar la cuenta cartera de créditos, tal como se menciona en el análisis de la cuenta inversiones-cartera.

b) Activo fijo

El Activo fijo representa apenas el 2% del activo total y está compuesto por el *mobiliario y equipo de oficina* utilizados por los funcionarios del Programa y que representa el 68% del total de este activo. El *equipo*

de transporte significa un con el 58%. A estos dos rubros del activo fijo se descuenta la *depreciación* acumulada, que representa un 26%.

c) Pasivo

El pasivo representa apenas un 2,6 % del activo total, por lo que se puede decir que PRODEL no tiene obligaciones mayores. Las comisiones por pagar representan el 74% del pasivo y constituyen las comisiones que PRODEL debe pagar a la IFI's por la administración y recuperación de la cartera de créditos, las cuales contrarrestadas con las cuentas por cobrar por intereses recibidos de los clientes son mucho menores. Cabe hacer notar que esta cuenta está siendo registrada tan solo sobre estimaciones, porque a la fecha no se ha procedido a la liquidación de estos egresos con las IFI's, lo cual no debería suceder en un Programa que maneja un fondo rotatorio en administración.

d) Patrimonio

El Patrimonio está prácticamente constituido en su totalidad por los recursos recibidos de la cooperación sueca, ya que los resultados del ejercicio y los acumulados provienen de los ingresos por aportaciones de Asdi y no del resultado generado por las actividades del Programa.

Consideramos que las observaciones planteadas por la consultoría financiera, se encuentran bien fundamentadas, cuando menciona "...que los fondos rotativos del crédito no constituyen propiedad del fondo; y por tanto debería ser un Pasivo de PRODEL", sin embargo, hay que tomar en cuenta que al ser una donación se constituye en un quasi capital hasta que se tome una decisión respecto a la propiedad. Esta apreciación tiene relación directa con el futuro de PRODEL, ya que de convertirse el Programa en una Fundación, el Gobierno a través del INIFOM tendría que donar estos recursos para constituir el capital semilla de la misma.

3.6.2 Estado de Resultados

a) Ingresos

El 67% de los ingresos constituyen los aportes, los cuales en su mayor parte provienen de Asdi y un porcentaje pequeño del aporte local. Los ingresos por intereses representan el 27%, pero no es posible determinar a simple vista qué porcentaje de los mismos se refiere a los ingresos generados por las operaciones de crédito y cuánto por las colocaciones de depósitos a plazo fijo (ver análisis de cobertura de costos para observar la incidencia de cada uno). Nuevamente, consideramos que en esta parte de los ingresos el Programa tendría que mostrar una mayor transparencia.

Cabe mencionar que los ingresos se encuentran sobrestimados, debido a que se registra como ingreso el total de las aportaciones de Asdi, cuando en realidad solo debería absorberse en la cuenta de ingresos, la parte de ejecución de obras de infraestructura y de gastos administrativos y de asistencia técnica del Programa. Los recursos del Fondo Rotativo se convierten, ya sea en pasivo si fuera un préstamo o en patrimonio si va a ser totalmente donado al Programa por parte del INIFOM.

b) Egresos

Los costos generados por el componente de asistencia técnica significan el 29% del total de egresos. Otro 29% de los egresos se encuentra concentrado en los gastos operativos del programa (principalmente salarios), que sumados a los gastos compartidos con el INIFOM del 3% representan un 32% de gastos administrativos este rubro ha sido siempre el más alto durante los últimos tres años. Le siguen los gastos por administración del fondo de crédito, que representan un 16% de los gastos del Programa y aproximadamente un 33% de los ingresos generados por los créditos. Este costo resulta elevado si se considera que todo el riesgo del crédito lo cubre el Programa.

3.6.3 Cobertura de costos

En relación a la cobertura de costos, en el Anexo 4.i. se presenta un ejercicio para determinar el nivel de cobertura de los gastos financieros y operativos del Programa, separando los ingresos generados por la actividad crediticia de los ingresos generados por colocaciones en el mercado financiero. En este sentido hacemos aquí las siguientes consideraciones:

- El análisis permite apreciar que se han generado ingresos financieros en un 29,80% respecto de la cartera de créditos y solamente un 0,13% constituyen los gastos financieros respecto a la cartera bruta,
- El pago de las comisiones respecto de los ingresos financieros (incluyendo los ingresos por mantenimiento de cuentas bancarias e indexación) representan el 26,25%,
- Los ingresos financieros generados por la actividad crediticia permiten cubrir los costos financieros y parte de la incobrabilidad de la misma. Con estos ingresos también se cubren los gastos de acompañamiento de los ATV y otros gastos relacionados con la actividad del crédito, pero de ninguna manera así los costos de administración del Programa, o sea aquellos generados por la Dirección Nacional y PRODEL los cuales en un 77% estarían cubiertos con los ingresos por depósitos y en 23% por el aporte de Asdi. Cabe mencionar que actualmente la administración del programa carga los costos financieros al aporte de Asdi.

Este análisis permite demostrar que el Programa de crédito podría ser sostenible siempre y cuando se racionalicen los gastos de administración de PRODEL, se incremente la cartera de créditos y se negocie mejores condiciones con las IFI's, que en el 2000 se llevaron el 33% de los intereses generados por la cartera.

Los gastos administrativos del programa que representan el 22,33% de la cartera de créditos, que es un indicador alto en relación a los indicadores de otros programas de microcrédito. Por tanto, si el Programa continúa funcionando tal como hasta ahora, con una baja productividad y rentabilidad, los gastos operativos necesariamente deberán ser cubiertos con fondos adicionales, ya sean fondos de donación de Asdi o de otra fuente.

- Adicionalmente, en el Estado de Resultados, se reflejan como ingresos las donaciones de Asdi, con lo cual el margen de utilidad del Programa resulta extremadamente elevado (US\$ 1,6 millones). Para mantener una coherencia con este resultado se ha incluido estos ingresos en el cuadro; sin embargo, consideramos que este tipo de ingresos deben ser tomados en cuenta con mucho cuidado y analizar si el total debe registrarse como ingresos o solamente lo que corresponde a la operacionalización del Programa o si deben ser tratados como fondos de donación en el patrimonio.

3.7 Observaciones sobre la administración del Fondo Rotativo y la contabilidad general

a) Generales

- No existe un manual de cuentas adecuado para el manejo crediticio, el cual debería estar en funcionamiento y que será absolutamente necesario elaborar ante una posible transformación a institución financiera de segundo piso para el sector de vivienda. En vista del manejo de líneas de créditos y para mantener una política prudencial se sugiere utilizar el catálogo de cuentas de la superintendencia de bancos, que permitirá manejar p.ej.: cartera en sus diferentes categorías, intereses devengados, ingresos por comisiones, provisiones, etc. Esto ayudará a PRODEL para que pueda presentar estados financieros completos y uniformes y que estén acordes con las regulaciones financieras nacionales y que podría significar un gran adelanto para el proceso,

- A nivel contable consideramos que no se contabiliza el devengamiento de los intereses por los créditos de vivienda y microempresa,
- Entre tanto no se decida el destino de los fondos y al ser estos de propiedad del estado Nicaragüense (del INIFOM), éstos deberían reflejarse como una obligación o como quasi capital,
- Existen gastos que se efectúan que no son distribuidos en el costo de los diferentes niveles del programa; normalmente estos gastos son cargados a Desarrollo Institucional , oficina central,
- Las comisiones cobradas por las IFI's a los clientes en concepto de asistencia técnica de vivienda ATV, no fueron cobradas por PRODEL desde la firma del convenio de administración (junio 2000). No existe un acuerdo tomado por el Comité del Fondo para definir la modalidad de cobranza de estos recursos que actualmente están siendo administrados por estas intermediarias, que seguramente van a constituir cartera propia. Además, habría que analizar la mejor forma para hacer un traspaso directo de las IFI a las ATV, en coordinación con PRODEL, en función de no incrementar los costos operativos de este último.
- Por su parte PRODEL no ha liquidado las comisiones adeudadas a ACODEP por la recuperación de la cartera de créditos de microempresa y vivienda, así como el porcentaje establecido para la administración sobre saldo bruto tal como menciona el contrato de custodia y administración del fondo del programa (3% y 0,4% respectivamente).
- Para efectos contables se ha registrado en el pasivo una estimación y mensualmente se absorbe como gasto un porcentaje determinado, lo cual de alguna manera podría estar inflando esta partida.
- Con el objetivo de evitar pérdidas por riesgo cambiario, PRODEL debe efectuar en forma mensual los ajustes por pérdida de valor de la moneda local respecto del dólar americano; los recursos comprometidos por Asdi de esta manera poder mantener su valor contablemente y la pérdida ser absorbida en el período contable.

b) En Vivienda

- Las ATV son las responsables directas del buen suceso del programa de vivienda en lo que a impacto se refiere, sin embargo no son reconocidos por ello. Los funcionarios municipales no ven a los ATV como parte de la Alcaldía sino como empleados de la institución financiera, lo cual no es positivo para el Programa si se quiere consolidar el modelo en las Alcaldías y multiplicarlo hacia otras.
- Las municipalidades no han sido inducidas a explotar el conocimiento de los ATV que podrían convertirse en una herramienta de apoyo para el desarrollo de los asentamientos humanos, que para la Alcaldía se convierten en un problema a resolver. Tampoco hay un trabajo que permita demostrar el beneficio indirecto que recibe la Alcaldía, por ejemplo al recibir pago de tarifas por la legalización de lotes o incrementar los impuestos por el mejoramiento de calles, etc.
- El personal de ATV trabaja en condiciones no apropiadas de espacio, no cuenta con equipos, tiene niveles salariales bajos y no tienen supervisión directa por parte de la municipalidad. Considerando que su trabajo es importante y que generan un ingreso pagado por los prestatarios para cubrir sus costos, debería analizarse la posibilidad de mejorárseles las condiciones de trabajo.
- La asistencia técnica es pagada por los beneficiarios, lo cual es un logro sumamente importante, ya que difícilmente la asistencia técnica se puede cubrir sin subsidios.

- Los prestatarios pagan tasas de interés efectivas bastante elevadas, pero al cancelar su cuota en las Instituciones Financieras no tienen la facilidad de hacer pagos extraordinarios a capital que les permitan acortar su período de pago y al mismo tiempo evitar el pago de intereses adelantados. El aspecto de pagos por adelantado debería ser analizado más profundamente, considerando que se trata de préstamos de largo plazo y que bien se podría disminuir el plazo del crédito ofreciendo esta posibilidad, lo cual ayudará a los prestatarios a salir más rápidamente de sus deudas, pero también le permitirá al Programa rotar sus fondos más rápido.
- No hay indicadores de calidad o de impacto con relación a la apreciación del beneficiario respecto al beneficio colateral obtenido. Tampoco hay indicadores en relación a la calidad de las obras financiadas, lo cual podría ser un buen soporte para presentar las bondades del Programa a otras instituciones interesadas en financiar crédito a la vivienda.

c) En Microempresa

- No se cuantifica el impacto ni en el negocio ni en las familias, con indicadores que permitan conocer el nivel de ingreso, incremento de sus activos, ventas y rentabilidad.
- Hay una rigidez en la política de colocación de crédito hacia barrios definidos por PRODEL, limitando con ello el acceso a otras zonas, en las que también existen microempresas que necesitan acceso al crédito.
- Los supervisores de crédito deberían integrar a sus funciones el análisis de la demanda, reorientando su trabajo a mercadear el producto financiero que ofrece PRODEL. No se hace un uso eficiente del tiempo de trabajo de los supervisores de crédito en relación a las funciones que viene desempeñando.
- Los supervisores de crédito no supervisan por muestreo la colocación de estos préstamos.

3.8 Inputs de la cooperación Sueca

La cooperación sueca ha venido apoyando al Programa desde sus inicios, tanto con recursos para la ejecución de los proyectos de infraestructura, fortalecimiento municipal, créditos a la vivienda y a la microempresa, como para cubrir el 100% de los gastos operativos del Programa, incluyendo salarios de todo el personal que trabaja en el mismo.

Asimismo, Asdi: ha financiado la capacitación de varios funcionarios del Programa y varios talleres de capacitación para todo el personal; ha contratado otros consultores externos para tareas determinadas, como ser el asesoramiento al Programa en la licitación de la cartera o la elaboración de la propuesta para la transformación institucional, y ha financiado las auditorías externas.

Adicionalmente la cooperación sueca: ha mantenido de forma permanente un asesor externo dentro del Programa, que significa un apoyo importante para el desarrollo de conceptos, estrategias y del Programa en sí.

Sin el apoyo de Asdi el Programa no podría subsistir, sobre todo considerando que hasta la fecha Asdi ha cubierto el 100% de los gastos operativos del Programa, incluyendo los gastos de comisiones pagados a las IFI's.

3.9 Actividades planificadas y ejecutadas

Recogiendo las metas programadas en el documento de planificación de la segunda fase y las ejecutadas por el Programa hasta la fecha de la evaluación, éstas se resumen de forma objetiva en la siguiente matriz:

Cuadro 13: Metas programadas y ejecutadas

PROGRAMADO	EJECUTADO
Realizar un mínimo de 158 proyectos entre obras comunitarias, servicios básicos y proyectos municipales, beneficiando alrededor de 30.000 familias (8 municipios)	Se realizaron un total de 141 proyectos, habiéndose beneficiado a 42.960 familias de 8 Municipios del país
Haber logrado un sistema sostenible y permanente de mantenimiento de obras con participación comunitaria y municipal	Las obras ejecutadas contaron con la participación comunitaria, pero aún no es sostenible
Beneficiar a un mínimo de 8.000 familias con créditos para mejoramiento habitacional en las zonas urbanas	En la fase II se han otorgado: 3.377 créditos para vivienda por un monto acumulado de US\$ 2.422.703
Haber institucionalizado en las alcaldías un modelo de asistencia técnica especializado en atender a los pobladores de barrios marginales que incida en la calidad, condiciones habitacionales y el entorno	Todavía no se puede decir que el modelo de PRODEL se ha institucionalizado dentro de las alcaldías, a no ser por una
Beneficiar a un mínimo aproximado de 2.700 microempresarios con créditos	En la fase II se han otorgado: 9.569 créditos por un monto acumulado de US\$ 4689.854. No se cuenta con el número de microempresarios atendidos, ya que hay una alta repetición de los créditos
Haber institucionalizado los fondos rotativos en un ente financiero	No se puede decir que se ha institucionalizado el fondo rotativo en las IFI, ya que las mismas no asumen ninguna parte del riesgo crediticio
Haber aumentado la participación de las mujeres en la toma de decisiones y su representación en las instancias de planificación, especialmente en las comisiones Municipales así como en las Comisiones Comunitarias del Programa	El programa sí ha logrado aumentar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y se nota una representatividad de las mismas en los trabajos realizados por el Programa

En relación a los fondos de cooperación programados para la Fase 2 y ejecutados hasta el 31 de diciembre del 2000, se recopilaron los siguientes datos de la administración del Programa (ver Anexo 4.j.) para mayores detalles)

Cuadro 14: Fondos de la cooperación Sueca programados y ejecutados

Items	Programado para la fase	Ejecutado hasta dic/00	%
Infraestructura (Inversión)	3.000.000	1.806.087	60,2
+ 10% Asistencia Técnica	300.000	202.323	67,44
Vivienda (Inversión)	1.800.000	410.523	22,81
+ Asistencia Técnica	100.000	151.425	151,42
Microempresa	705.000	243.334	34,52
+ Asistencia Técnica	50.000	25.891	51,78
Desarrollo Institucional	291.200	227.908	78,02
Monto Administración	830.000	725.352	87,39
Comisiones al Banco	730.763	546.938	74,85
TOTAL	7.806.963	4.339.782	55,59
Remanente s/PRODEL		2.736.418	
Remanente s/ejecución		1.810.940	
Remanente c/ejec. 2001		-123.863	

Como se puede observar, al 31 de diciembre del 2000 se había ejecutado un 55,59% de los fondos programados para la fase. Solamente el rubro de Asistencia Técnica en vivienda ha tenido una ejecución mayor a la programada. El rubro en el que se hizo menor uso de los recursos fue el de inversión en vivienda, seguido de microempresa. Esto se ve refrendado en la baja de las colocaciones de créditos del 2000. También la ejecución del rubro de infraestructura, tanto en inversión como en asistencia técnica fue bajo, quedando un remanente de fondos considerable.

Según los registros de PRODEL, los recursos remanentes alcanzan a US\$ 2.7 millones, si a éstos se restan los recursos en ejecución, se tendría un saldo de US\$ 1,8 millones y si a ello se añaden los recursos a ejecutar en este año, el presupuesto no alcanzaría generándose un déficit de US\$ 123.863.

4 Resultados encontrados en evaluación de impacto del Programa

De acuerdo a los términos de referencia, se ha procedido a hacer una evaluación *in situ*, con el propósito de medir el impacto social y económico generado por el Programa, lo cual, además de permitir una ponderación del grado de cumplimiento de los objetivos pre-establecidos, puede también contribuir significativamente a orientar la ejecutoria que se tiene prevista en la realización de una tercera Fase.

La presente evaluación de impacto se sustenta básicamente en la información extraída de una encuesta aplicada para tal fin en el grupo meta (355 encuestas), con una representatividad en vivienda de más del 5% de las familias atendidas y en microempresas de un 2%, porcentaje que se torna mayor si se toma en cuenta el número de préstamos otorgados a cada prestatario. Además se aplicó otro formulario y entrevistas para el tema de infraestructura en seis municipalidades visitadas. Los formularios aplicados, junto a la tabulación de datos forman parte del Anexo 5.

La aplicación de la encuesta fue realizada en 6 de los 8 Departamentos en los que opera el Programa (Somoto, Esteli, Matagalpa, Chichigalpa, León y Chinandega), habiéndose realizado entrevistas con: los Alcaldes Municipales y funcionarios de las municipalidades que tienen relación con la ejecución de los diferentes componentes; personal de PRODEL, y con los beneficiarios y prestatarios finales. En el siguiente cuadro se presenta un detalle de los Municipios en los cuales se realizó la evaluación:

Cuadro 15: Detalle de las Zonas encuestadas

CIUDAD	ZONAS ENCUESTADAS
León	Araceli Pérez, Sutuba, Guadalupe, San Felipe
Chinandega	Roberto Gonzáles, El Calvario, 12 de Septiembre, Fundeci
Chichigalpa	Carlos Fonseca 1, Carlos Fonseca 2
Matagalpa	Sandino, El Cementerio, Reparto Primero de Mayo, Apante, Carlos Fonseca, Palo Alto, Mercado Sur, Progreso, Totolate Arriba
Esteli	El Progreso, El Cementerio, Camilo Segundo, Omar Torrijos, Oscar Romero, El Rosario, Esteli Heroico, Sandino, Zelaya, Rosario, Los Ángeles, Panamá Soberana, Elías Moncada, La Unión, La Comuna
Somoto	Orlando López, Carlos Salgado, Villa Libertad, Pancasan, Carlos Núñez, Sectores 5,6,7,8,10,15,16,18, Julio Miller, Amado Palma, Pedro J. Chamorro, Cesar Salinas, Juan Carlos Espinoza, Raúl Zapata, Villa Solidaridad, El Espinito

4.1 Organización, Operacionalización y Gerencia del Programa

Al encontrarse cerca de la culminación de su Fase II la unidad ejecutora del Programa ha logrado desarrollar su estructura operacional y administrativa, necesitando hacer pequeños ajustes, pero contando ya con instrumentos valiosos y experiencias probadas como buenas, para las siguientes actividades:

- Se ha llegado a la estandarización de procedimientos y mecanismos para el manejo y control de los recursos financieros, supervisión y verificación técnica de las obras de infraestructura, así como metodologías para la formulación de proyectos, dotación de fondos a las municipalidades y formas de participación comunitaria.

- b) Se tienen perfilados planes para mejorar en los tres componentes que se manejan: el entorno físico ambiental, el fortalecimiento de capacidades de los actores, la participación ciudadana y representación de la mujer, así como para consolidar y sistematizar el modelo desarrollado.
- c) Se cuenta ya con programas computarizados y sistemas de producción y suministro de datos cuantitativos, acerca de las diferentes áreas de atención, que permiten hacer análisis situacionales y de eficiencia.
- d) Se ha logrado establecer mecanismos eficaces, de tipo administrativo y técnico para controlar la asignación y uso de recursos.
- e) Los mecanismos utilizados en la utilización de fondos para infraestructura han permitido que la transparencia del uso de los mismos sea reconocida y valorada por los ciudadanos y las municipalidades.
- f) Existen evidencias concretas de la aceptación y adopción de la metodología en algunas municipalidades que han utilizado la misma para ejecutar obras de infraestructura con financiamientos de otras fuentes externas (Somoto).
- g) Se ha asegurado el uso continuo de la metodología, aún cuando existan cambios políticos que pudiesen afectar su continuidad, a través de la capacitación e información conferida a los candidatos para Alcaldes Municipales en relación a la importancia de la continuidad y replicabilidad de las acciones realizadas.
- h) La intención coordinadora de PRODEL, ha servido de estímulo para que las oficinas de las municipalidades, como también de las Instituciones Financieras que tienen que ver directamente con las medidas de mejoramiento de vivienda, hayan asumido una actitud muy responsable y receptiva en las acciones encaminadas a dotar a los prestatarios de los beneficios del Programa.

4.2 Financiamiento de Préstamos para Vivienda y Microempresas

Si bien la utilización de un intermediario es la mejor forma de delegar funciones de un programa cuya especialidad es la ejecución y supervisión de proyectos constructivos, es importante conocer la apreciación del prestatario sobre el conocimiento de la fuente de los fondos que utiliza y la atención de que está siendo objeto, así como también que el uso de los fondos transferidos para administración estén llegando a la población meta del Proyecto. A continuación se presentan las apreciaciones obtenidas al respecto.

- a) Si bien el hecho de utilizar una institución financiera como intermediario debería ser un indicio del total desconocimiento de PRODEL como facilitador de los fondos por parte de la población meta, la opinión acerca de los fondos nos indica que un 66% de los encuestados manifestó que era muy buena y un 44% la calificó de buena.
- b) El 98% de los casos conocen la cuota que deben cancelar y solo el 2% conocen la tasa de interés. Esto corrobora la afirmación de que al prestatario le interesa más el monto de la cuota que va a pagar y no así el porcentaje de interés que se le está cobrando.
- c) En la participación del prestatario en micro crédito el 32% indica que su motivación radica en la comodidad de las cuotas, el 23% por la rapidez del otorgamiento del crédito y 21% por el interés de hacer crecer el negocio, con porcentajes menores se identificaron como motivación el ahorro y la necesidad de efectivo.

- d) Las cuotas manifestadas por la muestra indican que para micro crédito varían entre 250 y 900 córdobas, y para vivienda entre 150 y 900 córdobas, valores que indican que se está atendiendo al grupo meta del Programa en ambos casos.

4.3 Participación en el Desarrollo de las Obras

Una importante política que persigue PRODEL consiste en lograr la mayor cuota posible de participación de la población en las obras de infraestructura ejecutadas, y en vivienda una total participación e iniciativa del prestatario en la dirección y orientación de las mejoras habitacionales, aspecto en los que se han logrado los siguientes resultados:

- a) El grado de involucramiento de los beneficiarios es total, el 100% de los casos manifestó haber participado no solo en la toma de decisiones, sino también en las compras de materiales, selección de mano de obra calificada y contratación, haciendo notar que la asistencia recibida por el ATV fue el causal de ello. El 86% manifestó que los ATV les prestaron servicios de diagnóstico, diseño, presupuesto y supervisión, con un número de visitas recibidas de más de dos en un 63% de los casos, con dos visitas el 36% y con una sola visita el 1%.
- b) Un 23% de los casos reportó haber hecho inversiones adicionales al crédito de PRODEL en su vivienda con la aportación de otros ingresos provenientes en un 32% de los ahorros y en un 36% del recibo de remesas del extranjero. Estos indicadores nos muestran que al existir posibles excedentes en el grupo familiar, la vivienda tiene su grado de prioridad en la inversión luego de la alimentación y el vestuario.
- c) Con relación a la toma de decisiones para la realización de las mejoras físicas a la vivienda el 11% fue hecha por el hombre, 33% por la mujer y un 56% por la familia. Esta última esta siendo la fuente principal del indicador de necesidades, dando con ello un impulso a una responsabilidad total al núcleo familiar del futuro mantenimiento de las obras construidas.

4.4 Influencia en el sentido de responsabilidad de los beneficiarios

Una de las repercusiones más intangibles que un proyecto o programa puede tener sobre la población meta, pero quizás uno de los más importantes, es el grado de influencia en el comportamiento y actitudes de la población meta. A continuación se muestran los resultados de este impacto.

- a) La responsabilidad del beneficiario con relación a honrar los pagos de los créditos es medida por los índices de morosidad que mantiene la Institución financiera, sin embargo dentro de los casos estudiados un 96% de los casos indico haber estado al día en sus pagos, observándose mayor responsabilidad en los pagos de créditos para vivienda. Se han identificando como causales del no pago de cuotas las necesidades de alimentación, vestuario por inicio del período escolar, enfermedades de miembros del núcleo familiar o de parientes cercanos (madre o padre del prestatario).
- b) El 99% de los prestatarios de microempresa manifestaron que sus ingresos han mejorado, reinvertiendo los mismos en un 81% en el mismo negocio. El 100% de los casos manifestó haber recibido la información correcta acerca de las cuotas que cancelarían, comprobando que las Instituciones financieras tienen total comunicación con el beneficiario desde el inicio del estudio para el otorgamiento del préstamo y durante el periodo de recuperación. Esto ha causado que el 98% considere que nuevamente solicitará un nuevo préstamo a la Institución Financiera, considerando que eso causará un crecimiento en su negocio y un incremento en sus ganancias.

- c) El 98% de los casos indica que no ha cancelado el préstamo antes del plazo establecido. Este es un indicador muestra que la medición de la capacidad de pago del prestatario está siendo realizada correctamente.
- d) El 64% de los prestatarios de fondos para micro crédito manifestaron que su experiencia se vió enriquecida con el crecimiento del negocio, lo que causa que al tener un comportamiento de pago excelente tenga acceso a nuevos prestamos, indicando la muestra que un 98% señala que lo solicitará nuevamente.
- e) En los proyectos de infraestructura quedó de manifiesto que se da un grado de apropiación de las obras construidas de parte de los beneficiarios, a tal grado que se recogieron comentarios como el de evitar que camiones muy cargados utilicen la vía adoquinada por ellos, no permitir que aguas provenientes de vecindarios provoquen daños a las obras de cuneteado y cuidar los materiales durante la construcción por turnos con sus vecinos.

4.5 Impacto en la situación de vida de las familias

A la hora de ponderar el alcance de los beneficios finales que el Programa ha podido propiciar, conviene detectar qué efectos ha producido en la condición de vida de los grupos familiares atendidos. La encuesta muestral desarrollada ofrece los siguientes datos:

- a) El 96% de los prestatarios de vivienda han manifestado un aumento en su situación de seguridad y comodidad.
- b) Hay un 100% de satisfacción con la mejora construida en su vivienda, manifestando el prestatario el hecho de que los mas satisfechos son sus hijos en el caso de tener su propio espacio y en el de tener mayor privacidad; en segundo lugar el hecho de que el haber estado asesorado por un técnico les da la seguridad que la construcción es firme y segura para el grupo familiar.
- c) Un 89% manifestó que su situación ha cambiado, este porcentaje es el reflejo de que un 45% de la muestra hizo mejoras con dormitorios adicionales, un 25% en techos y un 19% en paredes.

4.6 Incremento del patrimonio familiar

Uno de los aspectos en que marcadamente PRODEL ha impactado en beneficio de las familias atendidas, es el que se refiere a la elevación de sus patrimonios. En primer término, la legalización del predio ha causado un mayor sentido de apropiación del bien, el cual lleva como consecuencia un mayor arraigo. Y en segunda instancia se ha producido un estímulo hacia el aumento del menaje o equipamiento de los hogares, característica determinada por observación.

El hecho de tener la necesidad de legalizar el predio que habita la familia para la obtención del préstamo para mejoramiento ha causado que los mismos sientan una mayor apropiación del bien y seguridad de que a futuro pueden dejar a sus hijos un patrimonio que les permita de uno u otra forma utilizarlo como respaldo económico.

4.7 Influencia en el estado de salud

Si bien son varios los factores que inciden en la situación de salud de la población, es indiscutible que las condiciones habitacionales son un contribuyente muy importante para mejorarla. Conforme la opinión de los prestatarios, los resultados al respecto son:

- a) 87% de los prestatarios de vivienda indicaron que su estado de salud ha mejorado con las mejoras construidas.
- b) También son muy significativas las apreciaciones de los beneficiarios en sus opiniones que indican que ahora los miembros están menos expuestos a la humedad y penetración de plagas, por lo que la frecuencia de las enfermedades es mucho menor.
- c) Solo un 13% de los entrevistados afirma que el estado de salud en los grupos familiares se mantiene igual después del mejoramiento hecho a la vivienda.

4.8 Influencia en la situación educativa

Es obvio que también las actividades educacionales tienen que ver, en buena medida y de forma directa, con el ambiente y las condiciones que ofrece la vivienda. La opinión al respecto de las familias consultadas, es la que sigue:

- a) Un 48% manifestó que el interés en el estudio en sus hijos ha aumentado por el crecimiento de la vivienda o el tener un techo que le da mayor protección durante sus horas de estudio.
- b) Un 52% respondió que no ha habido cambios con relación al interés de sus hijos por estudio, sin embargo esto es un reflejo de que solamente un 45% de los entrevistados ha logrado adicionar espacios habitables.

4.9 Reducción en los índices de promiscuidad y hacinamiento

Uno de los aspectos en que se debe trabajar de manera mas determinante para observar el impacto de PRODEL sobre los hogares atendidos, es el que se refiere a la disminución en los grados de promiscuidad y hacinamiento que afectan a las familias pertenecientes a la población meta del programa. Siendo que la característica común en este tipo de hogares es la estrechez del espacio habitable, al ponderar los factores se obtienen los siguientes datos:

- a) En cuanto a los grados de promiscuidad, los datos de la encuesta de evaluación de impacto indican que con los prestamos otorgados un 48% de los beneficiarios han logrado superar en primera instancia la separación de dormitorios de la pareja y de los hijos menores de 13 años, que según la muestra 66% de los hogares tienen hijos menores a 13 años.
- b) El tamaño habitacional promedio es de 82 metros cuadrados, tomando en cuenta espacios como ser cocina, dormitorios, sala, comedor, corredor u otra de construcción con techo total. Este dato, sin embargo, puede estar distorsionado por el hecho de que los encuestadores utilizaron el método de estimación del tamaño en base a la observación de las viviendas y no por medición. Considerando los barrios donde trabaja el Programa, el promedio puede ser mucho menor.

4.10 Participación de la mujer

Uno de los principales logros de PRODEL es la incorporación de la mujer en los procesos de desarrollo y en la toma de decisiones, lo cual se ha podido apreciar claramente durante la evaluación. A continuación los indicadores extraídos de las encuestas y de las conversaciones sostenidas con el personal de campo y las municipalidades:

- a) En micro crédito la decisión de que hacer con las ganancias obtenidas es tomada por la mujer, un 59% de la muestra indica que si es parte importante en la toma de decisiones sobre el uso del dinero.

- b) Aun cuando la toma de decisiones en las mejoras a construir con el crédito para vivienda reside en la familia, el 68% de los casos muestra que la administradora de los fondos es la mujer.
- c) En los proyectos de infraestructura la participación de la mujer está mayormente dirigida a la parte administrativa, ocupando los puestos de tesorera y fiscal, según las entrevistas sostenidas con personal de las municipalidades, juntas de beneficiarios, Unidades Técnicas y personas beneficiadas directamente, el nivel de participación de la mujer es calculado en un 50%.

5 Conclusiones y recomendaciones

Con el propósito que la presente evaluación de impacto genere una visión bien integral y objetiva en torno a la ejecución de la fase II de PRODEL, procede señalar algunas situaciones identificadas como problemas y dificultades, entre las cuales se pueden mencionar.

5.1 En el componente de Infraestructura

- 1) La información solicitada para la aprobación de un proyecto es demasiado abundante. Por supuesto que el éxito del componente de infraestructura se puede medir en base a esta información, pero se recomienda que, en forma conjunta con las alcaldías, se realicen talleres que tengan como fin reducir la información a los puntos más importantes y explicar a detalle el por qué la necesidad de la misma.
- 2) Se deberá implementar sistemas de información con datos que reflejen la calidad del servicio prestado.
- 3) Se debe revisar el puntaje otorgado a las zonas en el caso de implementar la continuación del proyecto, dándole el trato de fases continuas dentro de una misma zona.
- 4) Debe existir información en la oficina central de PRODEL sobre los costos de los materiales en los municipios en los cuales se ejecutan proyectos, siendo esto el respaldo para revisiones y reclamos que dentro del proceso se puedan dar.
- 5) Si bien es difícil para PRODEL influir en lo referente a fondos que pudiese utilizar la Municipalidad para mantenimiento de obras, se debe crear conciencia de la necesidad, en las autoridades municipales y reafirmarlas con la población.
- 6) Reconociendo que los fondos otorgados por PRODEL para el municipio en obras de infraestructura son pequeños en relación a otros proyectos, se debe planificar con la municipalidad el uso de los mismos en zonas donde otros proyectos no influyan, o mejor aun, crear en las autoridades la conciencia necesaria para que los demás proyectos utilicen la metodología participativa en la ejecución.
- 7) En relación al reconocimiento de cambio de costos con los materiales dentro del periodo de formulación de presupuesto y la ejecución del mismo, PRODEL, debe flexibilizar los mecanismos para que permitan un reconocimiento de valores adicionales causados por cambio de precios en los materiales.
- 8) Al hacer revisión de procesos y requerimientos en talleres, se debe dar a conocer y entender a las autoridades municipales que su participación es primordial, aceptando aquellos cambios posibles en el uso de la metodología. En los que los cambios no son posibles, se debe lograr por convencimiento la aceptación de los mismos y así quitar la percepción de verticalidad en la toma de decisiones.
- 9) La focalización de acciones bien ejecutadas y que logren un impacto medible es necesaria para que PRODEL pueda mostrar sus resultados, convertirse en multiplicador y que los mismos sean motivadores para que otras municipalidades los implementen en sus municipios.

5.2 En el componente de Vivienda

- 1) Se debe concientizar a las Alcaldías Municipales sobre la importancia de los ATV, enviándoles la información del impacto que causa la labor desarrollada por ellos en la población y sus condiciones de habitabilidad e indicando cómo su tarea también influye en la generación de ingresos económicos para el municipio.
- 2) El hecho de que los ATV's estén directamente involucrados en ser asesores de los prestatarios de vivienda no deberían limitar su labor a esa área, ya que en determinados casos puedan ser asesores de la municipalidad en temas relacionados con vivienda. Esto deberá ser manejado en una forma mesurada, implementando por lo menos un día de atención a la municipalidad en la temática de desarrollo de asentamientos humanos.
- 3) El ATV es un profesional cuyos resultados son visibles y rentables, por lo cual es necesario que se utilicen los fondos generados por esa rentabilidad (pagados por los prestatarios) en brindarle mejores condiciones en su remuneración.
- 4) Se debe analizar con las IFI's la posibilidad de que el beneficiario tenga la opción de cancelar su préstamo antes del periodo pactado sin aplicarle el pago total de intereses por adelantado, pero sin perjudicar los ingresos esperados de la IFI. Lo que más bien debería ocurrir, es que los pagos adelantados se tomen como amortización extraordinaria al capital, lo cual lleva directamente a reducir el plazo sin modificar el monto de la cuota. En el caso de cancelación de deuda, se puede aplicar un porcentaje reducido al saldo del capital, pero no cobrar todos los intereses a futuro.
- 5) Con el servicio que se viene prestando es necesario que el ATV genere indicadores que permitan conocer como es la situación actual del beneficiario antes de que construya su mejora, definiendo en un formato las variables que para una evaluación de impacto son necesarias evaluar (hacinamiento, salud, promiscuidad, educación, etc)

5.3 En el componente de Microempresa

- 1) Se deben introducir variables que permitan medir si se está logrando el objetivo buscado en los microempresarios (mejoramiento de los ingresos). Estos indicadores son necesarios no sólo para medir la influencia del crédito en relación a logros, sino también para crear nuevos productos o procesos que la demanda requiera.
- 2) Se deben revisar las funciones actuales de los supervisores, de manera de reorientar o complementar las mismas con el mercadeo de los productos PRODEL y, así, hacer un uso más eficiente de su tiempo.
- 3) Aun cuando los supervisores de PRODEL participan con voz (sin voto) en los comités de créditos de las IFI's, y existe un supuesto conocimiento total de la situación de los prestatarios, sería más productivo que los supervisores se limiten a evaluar la colocación por muestreo y no perder su tiempo en procesos de oficina. Esta recomendación se basa en el hecho de que hasta la fecha las IFI's han demostrado un buen desempeño en la colocación de créditos a población no objeto de PRODEL.
- 4) Se debe flexibilizar la política de delimitación de zonas en el componente de microempresas, sin tener que alejarse de la población meta. Esto tiene el objetivo de poder beneficiar a mayor número de familias, que no estando ubicadas en zonas marginales, debido a sus condiciones económicas, necesitan contar con una fuente de acceso a pequeños préstamos.

5.4 En la Dirección del Proyecto

- 1) La capacitación del personal productivo del programa es necesaria para que los funcionarios estén preparados o sean promotores de cambios organizativos que promuevan la eficiencia. Por lo tanto, se recomienda la identificación de necesidades de capacitación y la implementación de la misma.
- 2) Se recomienda realizar estudios de clima laboral, que determinen a través de la evaluación de desempeño: la satisfacción laboral, el análisis de funciones y las políticas de personal, que el Programa debería aplicar. Esto puede conducir a que la Dirección cuente con instrumentos adecuados para lograr una mayor eficiencia y productividad.
- 3) Se debe actualizar de forma inmediata los manuales de funciones, incorporando dentro de los mismos una descripción y análisis de puestos.
- 4) Se debería implementar un plan de motivación que brinde incentivos al personal para llevar acabo su trabajo de la mejor manera posible. Este, no necesariamente tendría que estar ligado a los incentivos económicos, sino que podría estar directamente relacionado con el plan de capacitación o con una política de licencias.
- 5) Mantener una información actualizada sobre indicadores sociales es de mucha utilidad. Según los funcionarios de PRODEL, anteriormente los mismos fueron utilizados y luego, por recomendaciones de los financiadores, desechados; sin embargo, la experiencia muestra que el mantenimiento de estos indicadores debe ser una política de PRODEL para argumentar socialmente su existencia. Por lo tanto, es nuestra recomendación que el Programa adopte nuevamente una serie limitada de indicadores sociales importantes (p.ej: salud, educación, habitabilidad, nivel de ingresos).

5.5 En relación a los convenios con las IFI

- 1) La selección de las actuales IFI's fue realizada en una situación de emergencia tras el cierre del BCP y los resultados hasta la fecha no han sido malos, pero tampoco los mejores, además de significar costos de administración altos y que el riesgo lo asume en un 100% el Programa. Se recomienda revisar los convenios en todos los puntos y buscar mejores condiciones para PRODEL,
- 2) Se debería negociar con las IFI's, por lo menos un porcentaje de riesgo compartido y exigir algún tipo de garantías reales que permitan asegurar la permanencia de los recursos del Fondo Rotativo,
- 3) En los convenios con las IFI se debería incorporar la exigencia de entrega de los estados financieros, por lo menos trimestrales, actualmente sólo se exige los informes de auditoría externa y hasta la fecha ninguna de las dos IFI's ha comenzado su auditoría,
- 4) Se debería diferenciar la comisión pagada entre la administración de la cartera transferida del BCP y la de la nueva cartera colocada por las IFI con recursos frescos, garantizando siempre la calidad de ambas,
- 5) Se recomienda también tratar de homogeneizar la información recibida de las IFI's, de tal manera que se cuenten con datos exactos de la situación de la cartera, los desembolsos, el público atendido, los ingresos generados, etc.,
- 6) Se deberían establecer reportes tipo de cartera que contengan mínimamente algunos datos como ser: municipio, barrio, destino del crédito (techos, pisos, paredes, etc), si es una operación nueva o es un empréstito, etc.

- 7) Para una menor complicación en el tema del manejo de los porcentajes de fondos líquidos, lo que podría hacerse es establecer un convenio marco que incorpore el monto tope de los recursos a ser asignados a las IFI's, que deberán tener relación con su patrimonio y una evaluación de sus resultados financieros. Posteriormente, se pueden manejar los saldos disponibles a través de convenios específicos de desembolsos a requerimiento de las IFI's y estableciendo plazos razonables para la colocación de los mismos en créditos. Asimismo, en los convenios se podrían incluir sanciones para el incumplimiento de los plazos pactados.

6 Evaluación del aspecto institucional y la perspectiva para la tercera Fase

Después de estos varios de funcionamiento del Programa y de haber alcanzado ciertos niveles de colocación e impacto, se ha visto la necesidad de buscar su institucionalización. Para ello se han realizado avances en el análisis de las posibilidades y se ha encomendado a consultores externos la elaboración de un estudio para definir la figura legal más apropiada, que se debería adoptar. En este sentido, cabe hacer los siguientes comentarios:

- La figura jurídica de una fundación parece ser la más conveniente para continuar administrando los recursos y actividades de PRODEL;
- La función de dicha fundación sería la de un segundo piso y proveedor de servicios no bancarios en temas de infraestructura y vivienda;
- Se toma como ejemplo para la transformación institucional el modelo Hondureño que contempla la conversión de los Programas PRIMHUR y PVMR en una Fundación dedicada al tema del financiamiento a la vivienda.¹

La propuesta elaborada por los consultores externos contempla (inicialmente) sólo la administración de los fondos del INIFOM por parte de la nueva Fundación. Esta propuesta a nuestro criterio no tendría sentido, ya que se estaría iniciando una Fundación sin un patrimonio propio y se correría el riesgo de que cualquier momento el INIFOM decidiera darle un uso diferente y la Fundación quedar sin los recursos necesarios para llevar adelante su objetivo. Recomendamos se reanalice esta propuesta y se trabaje en función de convencer al INIFOM traspasar estos fondos en condición de donación al patrimonio de la Fundación, de la cual de todas maneras el INIFOM será socio y sobre el cual ejercerá el control necesario.

Si bien, por un lado, se ha definido la figura jurídica y las funciones de intermediación para la continuación del Programa, por el otro, no se ha profundizado en las implicancias que tendría administrar una entidad de segundo piso y tampoco se han identificado fuentes o líneas alternativas o adicionales de financiamiento para esta institución.

Tampoco se ha elaborado un estudio de factibilidad para demostrar la factibilidad de crear una institución de este tipo, la cual debería visar la cobertura de costos. En este sentido recomendamos:

- a) realizar un análisis profundo de las características, funciones y atribuciones de una entidad de segundo piso, además de analizar su compatibilidad con el FNI y que su creación sea procedente legalmente.
- b) elaborar un estudio completo considerando principalmente la tasa de interés a la cual se podrían intermediar los recursos y la magnitud de los mismos para lograr la cobertura de costos. Además se debería investigar si existe interés entre las IFI's de refinanciarse a un costo de mercado con los recursos de PRODEL, que hasta ahora solamente generaron ingresos y no egresos. Asimismo, se debe definir los parámetros de calificación que deberían utilizarse para seleccionar a los intermediarios financieros (calidad de los activos, indicadores de eficiencia, gobernabilidad, etc.) y las garantías a exigir con el objeto de poder disminuir el riesgo de la entrega de fondos de PRODEL.

¹ Cabe anotar aquí que el PRIMHUR maneja una cartera de aproximadamente US\$ 22 millones con unos 13.000 créditos y el PVMR de US\$ 5 millones con alrededor de 2.000 créditos.

- c) Asimismo, recomendamos analizar el tema de la capacidad y capacitación del personal, ya que actualmente el Programa solamente asigna recursos y en una institución de este tipo tendría que visarse otro tipo de acciones. Pese a la buena formación académica que el personal actual posee para poder cumplir con las tareas que conlleva un segundo piso, se requeriría ya sea de una capacitación adicional y la reorganización de cargos y funciones o de la contratación de personal especializado en banca.

Pese a no contarse con un estudio de factibilidad para la fundación, se ha presentado un cronograma tentativo para llevar a cabo la transformación a la brevedad posible. Si bien el aspecto político de las elecciones lleva a intentar apresurar la transformación, reiteramos nuevamente, que la idea todavía necesita ser madurada y analizada con mayor detalle y profundidad. Por lo tanto hacemos las siguientes consideraciones adicionales:

- Una institución de este tipo precisaría de un buen *lobby*, tanto a nivel del propio INIFOM como del Gobierno central, de la Asamblea Nacional y de los organismos donantes.
- Asimismo, requeriría de la participación de otros socios y, si posible, de socios provenientes de la empresa privada.

Finalmente, habiendo analizado la situación actual del manejo de información y la falta de definición de indicadores, que permitan hacer una real medición del riesgo y de la cobertura de costos, consideramos que antes de tomar una acción para convertirse en institución financiera, se debe mejorar a la brevedad posible los instrumentos de manejo de información financiera, lo cual facilitará el proceso de transformación así como contribuirá a lograr la transparencia y eficiencia institucional y a elevar la productividad del Programa.

Anexo 1

Términos de referencia para la evaluación del programa de desarrollo local (PRODEL)

1. ANTECEDENTES

Desde 1994, El Programa de Desarrollo Local, PRODEL, con fondos del Gobierno de Suecia, administrados por el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM) ha venido desarrollando un Programa cuya misión es mejorar las condiciones de habitabilidad, empleo e ingresos a familias de escasos recursos, especialmente mujeres que viven en barrios marginales en ocho ciudades. El Programa ha tenido dos Fases: la primera (1994–1998) ejecutada en cinco cabeceras departamentales. (Ocotital, Estelí, Somoto, León, y Chinandega) La presente (1998–2001) incluye tres ciudades adicionales: Chichigalpa, Matagalpa y Jinotega.

PRODEL tiene cuatro componentes. El componente de infraestructura consiste en el co-financiamiento de pequeñas obras de infraestructura y equipamiento comunitario. Consiste en la construcción, ampliación, reparación y mantenimiento de infraestructura social básica, que identifica la población a través de ejercicios de micro-planificación, en los barrios de acción del Programa. Las obras son ejecutadas por las alcaldías con participación y gestión comunitaria.

El Programa tiene dos componentes de créditos: uno para microempresas y otro para mejoramiento progresivo de vivienda el cual incluye un servicio de asistencia técnica (ATV). Dicho servicio consiste en brindar apoyo técnico a las familias con el propósito de optimizar el crédito y maximizar la calidad de la construcción entre otros.

El servicio de ATV es brindado por equipos técnicos contratados por las Alcaldías. Los costos son cubiertos en parte con fondos del Programa, aportes de las Alcaldías y comunidades. Una proporción de los costos del servicio de ATV es financiada a través de una comisión pagada por el usuario.

Desde 1994 ambos componentes de crédito fueron ejecutados y administrados por El Banco de Crédito Popular de acuerdo con el contrato de Administración y Custodia firmado entre INIFOM y el Banco, hasta el cierre de éste en diciembre de 1999. Desde mayo 1999, la cartera está administrada por dos intermediarias financieras ACODEP¹ y FDL-Nitlapan².

Adicionalmente, el componente de desarrollo institucional, brinda asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos locales, intermediarios financieros no convencionales y organizaciones comunitarias que realizan este tipo de proyectos.

El Programa es considerado exitoso ya que ha venido construyendo un modelo de asistencia a los gobiernos locales cuya metodología podría ser replicable por otras instituciones y municipios asimismo cuenta con fondos revolvientes constituidos que son rentables y podrían ser financieramente sostenibles.

Hasta la fecha (1994–2000) entre los resultados más sobresalientes se encuentran: 6,244 créditos a familias para mejoramiento progresivo de viviendas, 359 proyectos de infraestructura, y más de 18,000 créditos otorgados para microempresas.

¹ Asociación de Consultores para el Desarrollo de la Pequeña, Mediana y microempresa

² Fondo de Desarrollo Local – Nitlapan

Al 31 de diciembre del 2000 la cartera de crédito de mejoramiento de vivienda asciende a un valor de USD 1,236,000 compuesta por 2,958 clientes. A la misma fecha, la cartera de crédito para Microempresa asciende al valor de USD 706.200, compuesta por 2,511 clientes activos.

De acuerdo al Convenio vigente de cooperación entre Suecia y Nicaragua, se prevé la realización de una evaluación externa antes de finalizar el periodo de ejecución de la presente Fase. Asimismo, en vista que se busca convertir el Programa en un instrumento permanente proyectado a apoyar el desarrollo local, focalizando a largo plazo sus recursos mayormente a mejoramiento habitacional, se requiere un estudio que cubrirá la organización, sus fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, así como su capacidad y requerimientos para su consolidación. Esto para determinar de forma clara su concepción y proyección futura.

2. PROPÓSITOS Y ALCANCES DE LA EVALUACIÓN

El propósito de la evaluación es identificar los impactos más significativos, los logros y debilidades actuales del Programa, con la finalidad de presentar criterios y recomendaciones sobre la sostenibilidad de sus acciones así como aportes a tomarse en cuenta en la formulación de una posible tercera fase de cooperación de Suecia con Nicaragua.

Específicamente, la consultoría busca a). Determinar el grado de sostenibilidad institucional identificando las necesidades de apoyo técnico y financiero para su consolidación y autofinanciación b). Analizar el grado de eficiencia y productividad en la gestión del programa c). determinar el impacto social. Sobre la base de los resultados obtenidos, la consultoría presentará recomendaciones sobre el futuro del Programa, relacionadas a su sostenibilidad operativa, institucional y financiera.

3. DESCRIPCION DE TAREAS

El estudio se debe concentrar en las siguientes cuatro áreas:

1. Aspectos Organizativos

1.1. Analizar el sistema de planificación, programación y seguimiento de las operaciones de PRODEL incluyendo sistema de monitoreo y evaluación (informes, reportes, etc.).

1.2. Valorar el esquema organizativo actual, determinando hasta que grado las capacidades recursos humanos de PRODEL responden a las demandas actuales y futuro crecimiento del Programa.

2. Análisis Financiero y Grado de Sostenibilidad

2.1 Llevar a cabo un análisis de los fondos revolventes conformado por los créditos de microempresas y de vivienda, para determinar el grado de rentabilidad de los mismos.

2.2 Analizar el grado de sostenibilidad del Programa (incluyendo costos totales).

2.3 Valorar las políticas crediticias y los términos de los contratos de administración con relación a la sostenibilidad de fondos. Indicar si el cambio de intermediario (de un Banco a instituciones financieras) ha tenido un impacto en los servicios financieros que se ofrece al usuario (servicios de ahorro u otro), así como en la eficiencia y posible expansión del Programa en el futuro.

3. Aspectos de Gestión

Valorar la eficiencia en la gestión del Programa, tomando en cuenta:

3.1 el grado de cumplimiento de las metas programadas versus resultados

3.2 los tiempos y ejecución real de los componentes y respuestas programados

3.3 el sistema de coordinación, seguimiento y control entre el Programa y los diversos actores – Alcaldías, instituciones financieras, comunidades y / o usuarios de crédito

3.4 el sistema administrativo, los controles internos, procedimientos y auditoría

4. Evaluar el impacto social

Evaluar el impacto social que tiene el programa sobre:

4.1 El mejoramiento de las condiciones de vida de las familias beneficiarias de los componentes (vivienda, infraestructura, microempresas).

4.2 El grado de participación comunitaria, especialmente de la mujer, en la identificación, toma de decisión y administración de los proyectos de obras comunitarias

4.3 Su contribución al fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos locales en el manejo del ciclo de proyectos de inversión social³

5. Recomendaciones

Sobre la base de los resultados el estudio incluirá recomendaciones sobre:

- El tipo de factores externos (nacionales e internacionales) que deben tomarse en cuenta para el futuro en cuanto a la eficiencia del Programa. En particular, cuáles son los factores críticos en lo referido a la problemática de asentamiento humanos (infraestructura y vivienda) y microempresas, que debe tomarse en cuenta en el diseño de la expansión de operaciones
- la proyección financiera y lineamientos sobre condiciones financieras mínimas en las que debe operar el Programa para lograr autosostenibilidad
- criterios relacionados a cómo superar los vacíos, por ejemplo, a través de especialización, desarrollo institucional, reclutamiento o cambios en los métodos de trabajo, a tomarse en cuenta en la consolidación organizativa
- La forma de incrementar el impacto social atendiendo al grupo meta del Programa y poder mantener un Programa financieramente sostenible y eficiente – mecanismo para superar las limitaciones de PRODEL con respecto a los componentes, su expansión y desarrollo de otros productos).

4. Metodología, equipo y fechas para la evaluación

Asdi preparará los Términos de Referencia del estudio y a través de una invitación limitada a varias empresas consultoras, seleccionará a la empresa ejecutor. INIFOM-PRODEL tendrá oportunidad de comentar sobre los TOR. Asdi financiará el estudio.

De acuerdo a lo señalado en el documento de invitación, las empresas oferentes presentarán una propuesta técnico-financiera a Asdi, señalando la metodología aplicarse en el análisis de las distintas áreas que conforman la evaluación. Adicionalmente, la propuesta técnica deberá incluir una lista detallando el tipo de información clave que el equipo de evaluación requerirá durante la ejecución del trabajo.

La metodología y el plan de trabajo propuesto por el equipo de evaluación será enviada y discutida con el Programa antes de iniciar la investigación de campo (véase cuadro de principales fechas Anexo 1). Esto podría ser después de la firma del contrato y el inicio del trabajo en Nicaragua. Asimismo, en los primeros días de la investigación se llevará a cabo reuniones de presentación del Plan de Trabajo y de

³ véase los indicadores señalados en la matriz de Documento de Proyecto

coordinación con la coordinación Nacional del Programa, el equipo técnico de PRODEL y así como con los actores ejecutores del Programa y la embajada.

El equipo de evaluación debería ser compuesto por un mínimo de dos consultores. Uno/una actuará como jefe de misión responsable para la preparación y calidad del informe. Es un prerequisite que todos los miembros que conforman el equipo de evaluación tengan fluidez (hablen y escriban) en español.

Los perfiles profesionales que forman el equipo deberán incluir especialización en:

- Desarrollo institucional y análisis financiero, preferiblemente con experiencia en microfinanzas
- Evaluación de programas de desarrollo similares, programas habitacionales, y/o servicios básicos y desarrollo municipal
- experiencia comprobada en metodologías de medición de impacto social

Se prevé que el estudio se llevará a cabo iniciando a más tardar el 1 de marzo 2001. La etapa de investigación será de aproximadamente tres semanas, 1–23 de marzo. Antes de salir de Nicaragua el equipo de evaluación entregará un documento de avance del informe el cual será presentado a Asdi e INIFOM PRODEL en una reunión.

5. INFORME

El informe, escrito en español, debe contener los hallazgos y recomendaciones presentados en forma clara y concisa con una estructura temática y de un máximo de 30 páginas más un resumen ejecutivo de un máximo de cinco páginas y otro en inglés de no más de 10 páginas. Datos adicionales pueden ser anexados al reporte. El formato y estructura debe seguir lo indicado en "Asdi Evaluation Report" (Anexo 2).

Un borrador será presentado a Asdi-Embajada de Suecia en Managua a más tardar el 30 de marzo. Asdi entregará una copia a INIFOM PRODEL para la verificación de datos, y sus comentarios, junto con las observaciones de Asdi serán enviadas al equipo de evaluación a más tardar dos semanas después (12 de abril). La versión final deberá ser entregada a Asdi una semana después de haber recibido dichas observaciones, con 4 copias impresas y una en diskette. Sujeto a decisión de Asdi, el reporte será publicado y distribuido como una publicación de la serie de evaluación de Asdi.

Posterior a la evaluación, Asdi podría invitar al equipo de evaluación a presentar los resultados en un seminario.

Anexo 1

PRINCIPALES FECHAS

Descripción	Fechas
Envío de términos de referencia y documento de licitación	24 de enero
Preparación de propuestas	25 de enero al 14 de febrero
Fecha límite para recibo de ofertas	15 de febrero
Apertura, análisis de ofertas y levantamiento de acta de resultados. Aviso a la empresa ganadora	16 de febrero
Fecha límite para la firma del contrato	21 de febrero
Metodología y Plan de trabajo enviado a PRODEL por el equipo de evaluadores iniciando primer contacto con el Programa	16 – 28 de febrero
Fecha límite para el inicio del estudio	1 de marzo
Ejecución del trabajo en Nicaragua	1 – 22 de marzo
Entrega de documento de avance de informe en reunión con la embajada e INIFOM-PRODEL	23 de marzo
Envío de informe borrador entregado a Asdi	30 de marzo
Asdi entregará copia del informe a INIFOM – PRODEL para revisión de datos(a ser anexado a los comentarios de Asdi)	5 de abril
Fecha tope de envío de comentarios de Asdi	12 de abril
Entrega de Documento final	20 de abril

Anexo 2

Programa de trabajo/personas visitadas

Lunes 12 de marzo de 2001

09:00 – 13:00

Reunión con el equipo técnico de PRODEL:

Luis Alberto López – Coordinador Nacional

Carolina Padilla – Coordinadora de Créditos

Ruth Sovalbarro – Coordinadora de Infraestructura

Marlon Olivas – Encargado del Fondo Rotativo

Tomás Donaire – Encargado de Asistencia Técnica de Vivienda

Luz Marina Malta – Encargada de Infraestructura y Mantenimiento

Rigoberto Mejía – Coordinador de Finanzas y Administración

15:00 – 17:00

Recopilación de información de créditos:

Carolina Padilla

Marlon Olivas

Martes 13 de marzo de 2001

Diferentes sesiones informativas con Luis Alberto López, Coordinador Nacional e Irene Vance, Asesora Asdi

Miércoles 14 de marzo de 2001

09:00 – 10:30

Reunión en Embajada de Suecia:

Sara Martínez Bergstrom – Segunda Secretaria Cooperación Internacional

Irene Vance – Asesora Asdi en PRODEL

11:00 – 13:00

Recopilación de información en PRODEL

15:00 – 16:00

Reunión con Pedro Joaquín Chamorro Barrios – Presidente EJECUTIVO INIFOM

16:00 – 19:00

Revisión de documentación en PRODEL

Jueves 15 de marzo 2001

08:00 – 09:45

Reunión con Dagoberto Rivera – Consultor

10:00 – 12:00

Reunión en Asociación de Consultores para el Desarrollo de la Pequeña, Mediana y Microempresa – ACODEP

Armando García Campos – Presidente

Ricarda Baez Sevilla – Coordinadora Ejecutiva de la Presidencia

Maissy Tom - ...

14:00 – 19:00

Revisión de documentación en PRODEL

Viernes 16 de marzo de 2001

08:00 – 09:45

Reunión de coordinación con Ruth Sovalbarro, Tomás Donaire y Luz Marina Malta

10:00 – 12:00

Reunión con Julio Flores Coca – Director ejecutivo del Fondo de Desarrollo Local- FDL

14:00 – 16:30

Reunión con Iván Gutiérrez – Director de la Asociación Nicaragüense de Entidades de Microfinanzas

17:00 – 20:00

Revisión de documentación en PRODEL (Mery Solares)

Reunión con Rigoberto Mejía – Coordinador de Finanzas y Administración PRODEL (C.Revilla)

Sábado 17 de marzo de 2001

09:30 – 12:00

Reunión con Rosa Pasos Aguello – Consultora especialista en Microfinanzas

Lunes 19 de marzo de 2001

Análisis de información en oficina de PRODEL

Martes 20 de marzo de 2001

Análisis de información en oficina PRODEL

Miércoles 21 de marzo de 2001

15:00 – 17:00

Reunión del equipo de consultoría (Mery Solares, Carlos Revilla y José Alberto Rivera) para revisión formularios y coordinación visitas a Municipios.

17:30 – 21:00

Reunión equipo de consultoría con Luis Alberto López, Ruth Sovalbarro e Irene Vance para revisión del alcance de trabajo en los Municipios de León, Chinandega, Chichigalpa, Somoto, Estelí y Matagalpa.

Jueves 22 de marzo de 2001

05:00 Salida de los equipos de consultoría a los Municipios

- Mery Solares, en compañía del Sr. Tomás Donaire, Encargado de Asistencia Técnica para Vivienda de PRODEL, con destino a León, Chinandega y Chichigalpa.

LEON

08:00 – 09:30

Alcaldía Municipal - Reunión con equipo de Unidad Técnica (UTE)

- Arq. Ivania Meza – Directora de Obras Públicas y Proyectos
- Ing. Lissette Espinoza – Directora del Departamento de Formulación
- Ing. Fernando Jarquín – Director del Departamento de Ejecución

09:30 – 10:00

Alcaldía Municipal – Reunión con equipo de Unidad Asistencia Técnica para Vivienda (ATV)

Arq. María Elsa Mena

Ing. Jessica Mesa

10:00 – 10:30

Alcaldía Municipal – Reunión con el Sr. Denis Pérez, Alcalde

11:00 – 13:30

ACODEP

Reunión con Liana Gámez, Gerente Regional, Jari Espinal, Vice-Gerente de Agencia, Ramiro López – Encargado de Negocios, Urania Altamirano, Supervisora de Créditos PRODEL.

14:00 – 19:00

Trabajo de campo para visitas a proyectos de infraestructura, clientes de créditos para vivienda y créditos para la microempresa.

Viernes 23/03/2001

07:00 Salida a Chinandega

08:00 – 09:00 Reunión con el Sr. José Angel Solórzano, Unidad Técnica, Alcaldía de Chinandega

09:10 – 10:00 Reunión con Martín Paredes y Germán Meléndez, Asistencia Técnica para Vivienda

10:00 – 11:00 Reunión con el Sr. Carlos Alemán, Alcalde Municipal

11:30 – 13:00 Reunión en FDL con la Gerente Regional Chinandega-Chichigalpa Sra. Frescia Salmerón.

13:30 – 17:30

Trabajo de campo para visitas a proyectos de infraestructura, clientes de créditos para vivienda y créditos para la microempresa en compañía del Sr. Tomás Donaire, la Srta. Urania Altamirano y personal de la UTE y la ATV.

17:45 Salida a Chichigalpa

18:30 – 19:30 Entrevista con el Sr. Victor Manuel Sevilla, Alcalde Municipal

19:45 Retorno a León

Sábado 24/03/2001

07:00 Salida a Chichigalpa

08:00 – 09:00 Entrevista con el Sr. Eligio Maradiaga – Ex alcalde

09:15 – 10:00 Entrevista con los Sres. Denis Castillo, Aurelio Castellón, Carlos Téllez y Eddy Alvarado, funcionarios de la UTE y la ATV de Chichigalpa.

10:15 – 14:00 Trabajo de campo para visitas a proyectos de infraestructura y clientes de crédito para vivienda con personal de la UTE, ATV, Sr. Donaire y Srta. Urania Altamirano.

15:00 Retorno a León

17:00 – 18:00 Reunión con Técnicos de ATV.

18:30 Retorno a Managua

– Carlos Revilla y José Alberto Ribera, en compañía de Luz Marina Malta

Anexo 3

Programa de visitas a municipios 22 al 24 de marzo de 2001

Documentación utilizada y otras referencias

MERY SOLARES

Municipios leon, chinandega y chichigalpa

LEON (22/03/01)

Entrevista con Ex Alcalde Sr. Rigoberto Sampson

ALCALDÍA: Entrevista con el Sr. Denis Pérez – Alcalde
Entrevista con el responsable del manejo de recursos
Entrevista con Coordinador de la Unidad Técnica y personal.
Entrevista con el equipo de ATV (Ma. Elsa y Yessica)

Coordinación entre la Alcaldía y el programa.

Conocimiento y compromiso de y con los objetivos del programa.

Utilización de los procedimientos y manuales.

Requerimientos de adecuaciones o modificaciones.

Levantamiento de información para evaluación de impacto.

ACODEP: Entrevista con el Gerente Regional, Jefe de Agencia Regional y promotores.

Relevamiento de información sobre procedimientos de promoción, colocación, seguimiento del crédito (dos componentes) – Procedimientos administrativos – Sistemas de información

Sistemas de control interno – Revisión de cartera (cumplimiento de procedimientos en base a muestra al azar) – Visitas a clientes para levantamiento de información para evaluación de impacto y verificación de la utilización del crédito:

- Crédito para microempresa: Clientes por sector (Prod., Comercio y Serv.)
 - Clientes con un solo crédito
 - Clientes con más de un crédito
 - Clientes que participaron del programa de capacitación (1ra. Fase)
- Créditos para vivienda:
 - Por tamaño de obra
 - Clientes con un solo crédito
 - Clientes con dos ó más créditos
 - Clientes que hubieran efectuado aporte propio adicional al crédito

INFRAESTRUCTURA: Visita a obras ejecutadas y en ejecución por tipo de obra
Mantenimiento de obra
Comisión para obras de mantenimiento, para obras ejecutadas el 2000 y para nuevas obras

CHINANDEGA (23/03/01)

Entrevista con Ex Alcalde Sr. Rodolfo Gríos

ALCALDÍA: Entrevista con el Sr. Carlos Alemán – Alcalde
Entrevista con el responsable del manejo de recursos
Entrevista con Coordinador de la Unidad Técnica y personal.
Entrevista con el equipo de ATV (Martín Paredes y Germán Meléndez)

Coordinación entre la Alcaldía y el programa.

Conocimiento y compromiso de y con los objetivos del programa.

Utilización de los procedimientos y manuales.

Requerimientos de adecuaciones o modificaciones.

Levantamiento de información para evaluación de impacto.

FDL: Entrevista con el Gerente Regional, Jefe de Agencia Regional y promotores.

Relevamiento de información sobre procedimientos de promoción, colocación, seguimiento del crédito (dos componentes) – Procedimientos administrativos – Sistemas de información

Sistemas de control interno – Revisión de cartera (cumplimiento de procedimientos en base a muestra al azar) – Visitas a clientes para levantamiento de información para evaluación de impacto y verificación de la utilización del crédito:

- Crédito para microempresa: Clientes por sector (Prod., Comercio y Serv.)
 - Clientes con un solo crédito
 - Clientes con más de un crédito
 - Clientes que participaron del programa de capacitación (1ra. Fase)
- Créditos para vivienda: Por tamaño de obra
 - Clientes con un solo crédito
 - Clientes con dos ó más créditos
 - Clientes que hubieran efectuado aporte propio adicional al crédito

INFRAESTRUCTURA: Visita a obras ejecutadas y en ejecución por tipo de obra
Mantenimiento de obra
Comisión para obras de mantenimiento, para obras ejecutadas el 2000 y para nuevas obras

CHICHIGALPA (24/03/01)

Entrevista con Ex Alcalde Sr. Eligio Maradiaga

Entrevista con Alcalde actual Sr. Victor Manuel Sevilla

FDL: Entrevista con el Gerente Regional, Jefe de Agencia Regional y promotores.

Relevamiento de información sobre procedimientos de promoción, colocación, seguimiento del crédito (dos componentes)

Procedimientos administrativos

Sistemas de información

Sistemas de control interno

Revisión de cartera (cumplimiento de procedimientos en base a muestra al azar)

Visitas a clientes para levantamiento de información para evaluación de impacto y verificación de la utilización del crédito:

- Crédito para microempresa: Clientes por sector (Prod., Comercio y Serv.)
 - Clientes con un solo crédito
 - Clientes con más de un crédito
 - Clientes que participaron del programa de capacitación (1ra. Fase)
- Créditos para vivienda:
 - Por tamaño de obra
 - Clientes con un solo crédito
 - Clientes con dos ó más créditos
 - Clientes que hubieran efectuado aporte propio adicional al crédito

INFRAESTRUCTURA: Visita a obras ejecutadas y en ejecución
Por tipo de obra
Mantenimiento de obra
Comisión para obras de mantenimiento
Comisión para obras del año 2000
Comisión para preparación de nuevas obras (2001)

MUNICIPIOS SOMOTO, ESTELI Y MATAGALPA

CARLOS REVILLA Y JOSE ALBERTO RIVERA

SOMOTO (22/03/01)

Entrevista con Ex Alcalde Sr. Manuel Maldonado

ALCALDÍA: Entrevista con el Sr. Douglas Prado – Alcalde
Entrevista con el responsable del manejo de recursos
Entrevista con Coordinador de la Unidad Técnica y personal.
Entrevista con el equipo de ATV (José Luis Hernández y Omar Vilchez)

Coordinación entre la Alcaldía y el programa.

Conocimiento y compromiso de y con los objetivos del programa.

Utilización de los procedimientos y manuales.

Requerimientos de adecuaciones o modificaciones.

Levantamiento de información para evaluación de impacto.

ACODEP: Entrevista con el Gerente Regional, Jefe de Agencia Regional y promotores.

Relevamiento de información sobre procedimientos de promoción, colocación, seguimiento del crédito (dos componentes)

Procedimientos administrativos

Sistemas de información

Sistemas de control interno

Revisión de cartera (cumplimiento de procedimientos en base a muestra al azar)

Visitas a clientes para levantamiento de información para evaluación de impacto y verificación de la utilización del crédito:

- Crédito para microempresa: Clientes por sector (Prod., Comercio y Serv.)
 - Clientes con un solo crédito
 - Clientes con más de un crédito
 - Clientes que participaron del programa de capacitación (1ra. Fase)
- Créditos para vivienda:
 - Por tamaño de obra
 - Clientes con un solo crédito
 - Clientes con dos ó más créditos
 - Clientes que hubieran efectuado aporte propio adicional al crédito

INFRAESTRUCTURA: Visita a obras ejecutadas y en ejecución
 Por tipo de obra
 Mantenimiento de obra
 Comisión para obras de mantenimiento
 Comisión para obras del año 2000
 Comisión para preparación de nuevas obras (2001)

ESTELI (23/03/01)

Entrevista con Ex Alcalde Sr. Miguel Díaz

ALCALDÍA: Entrevista con el Sr. Francisco Valenzuela – Alcalde
 Entrevista con el responsable del manejo de recursos
 Entrevista con Coordinador de la Unidad Técnica y personal.
 Entrevista con el equipo de ATV (Axel Medrano y Huáscar Gutiérrez)

Coordinación entre la Alcaldía y el programa.

Conocimiento y compromiso de y con los objetivos del programa.

Utilización de los procedimientos y manuales.

Requerimientos de adecuaciones o modificaciones.

Levantamiento de información para evaluación de impacto.

ACODEP: Entrevista con el Gerente Regional, Jefe de Agencia Regional
 y promotores.

Relevamiento de información sobre procedimientos de promoción, colocación, seguimiento del crédito
 (dos componentes)

Procedimientos administrativos

Sistemas de información

Sistemas de control interno

Revisión de cartera (cumplimiento de procedimientos en base a muestra al azar)

Visitas a clientes para levantamiento de información para evaluación de impacto y verificación de la
 utilización del crédito:

- Crédito para microempresa: Clientes por sector (Prod., Comercio y Serv.)
 - Clientes con un solo crédito
 - Clientes con más de un crédito
 - Clientes que participaron del programa de capacitación (1ra. Fase)

- Créditos para vivienda:
 - Por tamaño de obra
 - Clientes con un solo crédito
 - Clientes con dos ó más créditos
 - Clientes que hubieran efectuado aporte propio adicional al crédito

INFRAESTRUCTURA:

- Visita a obras ejecutadas y en ejecución
- Por tipo de obra
- Mantenimiento de obra
- Comisión para obras de mantenimiento
- Comisión para obras del año 2000
- Comisión para preparación de nuevas obras (2001)

MATAGALPA (24/03/01)

Entrevista con Ex Alcalde Sr. Jaime Castro

Entrevista con Alcalde actual Sr. Sadrach Zeledón

ACODEP: Entrevista con el Gerente Regional, Jefe de Agencia Regional y promotores.

Relevamiento de información sobre procedimientos de promoción, colocación, seguimiento del crédito (dos componentes)

Procedimientos administrativos

Sistemas de información

Sistemas de control interno

Revisión de cartera (cumplimiento de procedimientos en base a muestra al azar)

Visitas a clientes para levantamiento de información para evaluación de impacto y verificación de la utilización del crédito:

- Crédito para microempresa: Clientes por sector (Prod., Comercio y Serv.)
 - Clientes con un solo crédito
 - Clientes con más de un crédito
 - Clientes que participaron del programa de capacitación (1ra. Fase)
- Créditos para vivienda:
 - Por tamaño de obra
 - Clientes con un solo crédito
 - Clientes con dos ó más créditos
 - Clientes que hubieran efectuado aporte propio adicional al crédito

INFRAESTRUCTURA:

- Visita a obras ejecutadas y en ejecución
- Por tipo de obra
- Mantenimiento de obra
- Comisión para obras de mantenimiento
- Comisión para obras del año 2000
- Comisión para preparación de nuevas obras (2001)

Anexo 4

4A

POBLACION URBANA, NUMERO DE VIVIENDA Y HOGARES MUNICIPIOS DE INFLUENCIA DEL PROGRAMA PRODEL

MUNICIPIO	POBLACION			PROM.HAB.	No.VIV.URB	% POBLAC.	No.POB.URB.	HOG.URB.
	URBANA	RURAL	TOTAL	x VIV.URB	x MUNIC.	x DEB.L.P.	S/G L.P.	DEB.L.P.
León	123 865	37 665	161 530	5.76	21 906	0.16	19 818	3 441
Chinandega	97 387	19 650	117 037	5.76	16 935	0.37	36 033	6 256
Estelí	71 550	21 438	92 988	5.42	13 383	0.42	30 051	5 544
Somoto	14 218	14 603	28 821	5.95	2 546	0.83	11 801	1 963
Ocotal	25 264	812	26 076	5.58	4 549	0.68	17 179	3 068
Matagalpa	59 397	44 984	104 381	5.74	10 703	0.31	18 413	3 208
Jinotega	30 824	46 398	77 222	5.70	5 607	0.50	15 412	2 704
Chichigalpa	28 823	13 080	41 903	5.58	5 240	0.25	7 208	1 292
TOTAL	451 328	198 630	649 958	5.69	80 869		155 915	27 476
Total Nicaragua	2 370 810	1 986 289	4 357 099	5.80	427 485		758 400	130 758
% Municipios/Total Nicaragua	19%	10%	15%		19%		21%	21%

4B

COMPONENTE DE INFRAESTRUCTURA ALCANCE DEL GRUPO META POR MUNICIPIO, BARRIO, FAMILIA Y PERSONAS

MUNICIPIOS	1998			1999			2000			TOTAL		
	FAMILIAS	BARRIOS	PERSONAS	FAMILIAS	BARRIOS	PERSONAS	FAMILIAS	BARRIOS	PERSONAS	FAMILIAS	BARRIOS	PERSONAS
León	496	6	3 072	8 770	31	52 354	726	9	3 879	9 992	46	59 305
Chinandega	2 305	7	9 998	1 650	9	7 553	817	6	3 970	4 772	22	21 521
Estelí	1 340	5	7 712	1 838	9	11 453	561	5	3 224	3 739	19	22 389
Somoto	266	4	704	162	4	972	145	3	839	573	11	2 515
Ocotal	524	4	2 702	78	6	468	355	4	2 130	957	14	5 300
Matagalpa	829	5	3 911	2 252	7	13 929	0	0	0	3 081	12	17 840
Jinotega	1 285	5	6 414	1 501	7	8 387	492	5	2 776	3 278	17	17 577
Chichigalpa	1 186	6	6 425	867	19	5 202	165	3	793	2 218	28	12 420
TOTAL	8 231	42	40 938	17 118	92	100 318	3 261	35	17 611	28 610	169	158 867

**COMPONENTE DE INFRAESTRUCTURA POR TIPO DE PROYECTO
(1998-2000)**

TIPO DE PROYECTO	1998		1999		2000		TOTAL	
	No.	INVERSION (US\$)	No.	INVERSION (US\$)	No.	INVERSION (US\$)	No.	INVERSION (US\$)
Calles	6	180 556	15	336 561	5	218 568	26	735 685
Cunetas	13	243 365	16	411 647	8	286 797	37	941 809
Andenes	1	9 807	0	0	0	0	1	9 807
Agua potable	4	121 884	1	14 688	3	85 218	8	221 790
Aguas Negras	5	150 481	14	261 969	12	351 084	31	763 534
Alumbrado	9	156 370	11	180 821	4	44 283	24	381 473
Drenaje pluvial	1	21 956	2	26 844	2	62 791	5	111 591
Caja puente	2	26 819	4	74 492	0	0	6	101 311
Escuelas	2	24 612	0	0	0	0	2	24 612
Comedor infantil	0	0	0	0	0	0	0	0
Areas deportivas	0	0	1	30 116	0	0	1	30 116
Parques	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	43	935 850	64	1 337 137	34	1 048 742	141	3 321 729

**PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA
POR MUNICIPIO POR APORTES
(1994-2000)
(Expresado en Dólares Americanos)**

Anexo 4D

MUNICIPIOS		PROYECTADO																													
		1998				1999				2000				TOTAL						1998											
		APORTES		No.	APORTES		No.	APORTES		No.	APORTES		No.	APORTES		No.	APORTES			No.											
PROFETI	AL CAL D.	COMUN.	PROFETI		AL CAL D.	COMUN.		PROFETI	AL CAL D.		COMUN.	PROFETI		AL CAL D.	COMUN.		PROFETI	AL CAL D.	COMUN.												
Chinandega	7	71 000	36 228	35 736	0	100 100	64 071	31 507	0	129 018	68 550	39 691	23	329 016	239 720	54 258	7	62 123	79 433	7	62 123	79 433	7	62 123	79 433	7	62 123	79 433	7	62 123	79 433
Chiriquigua	5	82 000	8 237	15 848	7	90 100	23 702	25 732	7	100 187	57 566	22 387	15	250 137	73 557	57 273	5	35 894	3 005	5	35 894	3 005	5	35 894	3 005	5	35 894	3 005	5	35 894	3 005
Comayagua	4	63 000	26 303	31 189	6	64 100	33 305	75 076	10	188 146	76 453	41 443	9	124 015	149 136	102 313	4	14 407	3 135	4	14 407	3 135	4	14 407	3 135	4	14 407	3 135	4	14 407	3 135
El Salvador	5	82 000	15 439	15 050	8	60 100	21 474	24 708	5	166 936	52 667	20 623	13	235 933	115 569	68 559	5	58 105	50 202	5	58 105	50 202	5	58 105	50 202	5	58 105	50 202	5	58 105	50 202
El Valle	5	43 000	17 311	10 745	5	72 100	23 123	11 251	4	50 417	57 574	22 304	14	210 417	83 111	42 500	5	42 547	17 191	5	42 547	17 191	5	42 547	17 191	5	42 547	17 191	5	42 547	17 191
La Unión	3	57 000	25 395	10 430	6	75 100	32 987	15 373	4	51 478	33 500	32 837	15	315 025	53 357	53 357	7	25 962	25 962	7	25 962	25 962	7	25 962	25 962	7	25 962	25 962	7	25 962	25 962
Managua	3	71 000	13 148	31 315	8	105 100	14 211	26 183	5	114 629	33 514	11 140	12	288 679	67 175	51 194	5	41 214	41 214	5	41 214	41 214	5	41 214	41 214	5	41 214	41 214	5	41 214	41 214
Matagalpa	6	71 000	35 022	33 930	8	105 100	33 380	32 373	0	0	0	0	3	175 030	82 383	83 279	5	45 843	40 351	5	45 843	40 351	5	45 843	40 351	5	45 843	40 351	5	45 843	40 351
TOTAL	46	545 140	242 878	113 976	50	630 300	263 141	337 407	46	1166 110	300 347	214 821	148	2 163 170	828 087	1 08 231	44	441 236	347 049	44	441 236	347 049	44	441 236	347 049	44	441 236	347 049	44	441 236	347 049

EJECUTADO										PORCENTAJE DE EJECUCION					APORTES OTRAS ENTID.				
1999			2000				TOTAL			1998/2000					AÑOS				
APORTES			APORTES				APORTES			APORTES					APORTES				
PRODEL	ALCALD.	COMUN.	No.	PRODEL	ALCALD.	COMUN.	No.	PRODEL	ALCALD.	COMUN.	No.	PRODEL	ALCALD.	COMUN.	1998	1999	2000	TOTAL	
222 147	11 223	40 137	5	10 438	28 887	14 940	0	240 463	194 819	47 480	35 355	54 64%	17 0354	66 1935	0	0	0	0	
81 355	15 204	6 562	3	13 386	13 840	97	15	134 439	55 578	13 395	70 35%	55 75%	75 347%	23 31%	2 810	10 374	1 223	14 275	
31 538	21 58	15 337	8	11 054	46 564	35 353	21	217 054	110 760	75 583	100 100%	66 57%	77 72%	74 31%	8 030	5 213	21 333	38 373	
11 303	15 819	15 819	5	15 819	15 819	15 819	18	246 224	123 581	70 574	116 134%	70 12%	131 3034	114 403%	17 032	0	14 333	21 934	
66 245	25 137	13 058	3	36 457	46 633	15 795	13	216 249	110 543	39 570	92 36%	103 72%	103 847%	38 43%	0	0	0	0	
55 517	38 152	13 238	7	77 570	55 551	17 811	20	223 077	125 543	111 111	111 111%	103 72%	103 847%	38 43%	0 896	0	0	7836	
11 303	21 114	11 114	5	43 139	31 801	20 366	18	244 352	125 543	111 111	111 111%	103 72%	103 847%	38 43%	0 744	0	0	16014	
103 468	135 756	135 756	3	0	0	0	13	157 345	147 445	31 324	100 60%	65 91%	158 754%	45 01%	0	0	0	0	
342 143	134 102	134 102	34	34 540	117 231	158 353	141	1 033 018	582 178	442 143	101 44%	81 45%	115 135%	45 01%	20 120	30 227	48 738	108 270	

4D2

	Fase I (94-97)		1998		1999		2000		TOTAL	
	N°	US\$	N°	US\$	N°	US\$	N°	US\$	N°	US\$
Aporte PRODEL	217	2 074 967	43	449 237	64	773 905	34	570 376	358	3 868 485
Aporte Alcaldías		1 245 277		331 048		379 839		271 230		2 227 394
Aporte Comunidades		365 512		129 425		153 100		158 352		806 389
Otros aportes		10 342		29 140		30 292		48 784		118 558
	217	3 696 098	43	938 850	64	1 337 136	34	1 048 742	358	7 020 826

4E

TRANSFERENCIA DE FONDOS DEL PROGRAMA A LAS INTERMEDIARIAS FINANCIERAS **CONFORME AL PLAN OPERATIVO 1999 Y 2000**

Anexo 4E

FECHA	REF.	IFI	DESTINO	TIPO CAMBIO	C\$	US\$.
16.02.1999	711281	ACODEP	Microempresa	11,3584	567 920	50 000
02.03.1999	711283	ACODEP	Vivienda	11,4068	399 273	35 000
23.03.1999	711284	FDL-NITLAPAN	Vivienda	11,4825	229 650	20 000
23.03.1999	711284	FDL-NITLAPAN	Microempresa	11,4825	344 475	30 000
04.08.1999	711289	ACODEP	Microempresa	11,9452	597 260	50 000
04.08.1999	711289	ACODEP	Vivienda	11,9452	597 260	50 000
06.10.1999	711296	ACODEP	Microempresa	12,1271	606 355	50 000
06.10.1999	711296	ACODEP	Vivienda	12,1271	606 355	50 000
21.10.1999	711298	ACODEP	Vivienda	12,1701	1 217 010	100 000
30.11.1999	711302	ACODEP	Vivienda	12,2555	428 942	35 000
Subtotal					5 594 500	470 000
02.02.2000	711368	FDL-NITLAPAN	Transferencia	12,3851	346 783	28 000
09.02.2000	1194789	ACODEP	Transferencia	12,4009	620 045	50 000
27.04.2000	1214250	FDL-NITLAPAN	Transferencia	12,5519	376 557	30 000
08.03.2000	1194857	ACODEP	Transferencia	12,4504	622 520	50 000
00.01.2000	1214177	ACODEP	Transferencia	12,4682	935 115	75 000
04.04.2000	1214214	ACODEP	Transferencia	12,504	312 600	25 000
16.03.2000	1214175	FDL-NITLAPAN	Transferencia	12,4682	374 046	30 000
14.07.2000	1281380	ACODEP	Microempresa	12,7087	635 435	50 000
14.07.2000	1281380	ACODEP	Vivienda	12,7087	598 348	40 000
22.09.2000	116	ACODEP	Microempresa	12,8511	642 555	50 000
22.09.2000	116	ACODEP	Vivienda	12,8511	642 555	50 000
08.11.2000	3	ACODEP	Microempresa	12,9456	647 280	50 000
08.11.2000	3	ACODEP	Vivienda	12,9456	647 280	50 000
04.12.2000	6	ACODEP	Microempresa	12,9951	259 902	20 000
04.12.2000	6	ACODEP	Vivienda	12,9951	649 755	50 000
12.12.2000	7	ACODEP	Vivienda	13,02	520 800	40 000
Subtotal					8 831 576	688 000
TOTAL					14 426 076	1 158 000

Fuente: Plan operativo gestion 1999 y 2000 elaborado por la Sección de Administración y Finanzas

CUADRO COMPARATIVO DEL SALDO DE LA CARTERA DE CRÉDITOS
(expresado en dólares americanos)

ANEXO 4F

Municipio (1)	M I C R O E M P R E S A						PYMES						TOTAL						VARIACION %	
	1998		1999		2000		1998		1999		2000		1999		2000		1999		2000	
	6 ^{ta} Cdo	Saldo	6 ^{ta} Cdo	Saldo	6 ^{ta} Cdo	Saldo	6 ^{ta} Cdo	Saldo	6 ^{ta} Cdo	Saldo	6 ^{ta} Cdo	Saldo	6 ^{ta} Cdo	Saldo	6 ^{ta} Cdo	Saldo	6 ^{ta} Cdo	Saldo	6 ^{ta} Cdo	Saldo
ODUNAL	154	60 771	177	21 104	155	82 084	414	14 1747	785	175 150	121	141 121	571	104 482	612	1 06 754	617	140 117	878	144
SONOJO	171	75 151	197	161 507	110	151 102	149	111559	415	186 017	164	131 727	511	107210	711	157 544	729	174 286	1540	425
ESTELI	601	127 171	541	187 559	115	84 120	704	157065	559	117 087	551	151411	1706	54 0176	1 100	474 655	266	146 201	-1577	-1277
MANAGUA	54	16 471	141	81 609	104	27 109	64	41274	141	85 759	147	117 257	171	62 155	517	147 842	551	111 087	18611	1718
AMOLICA	77	11 751	174	175 514	161	111 820	65	47016	174	87 051	171	171 816	141	72 762	482	171 565	585	145 015	15070	1842
LEON	481	121 244	527	171 140	156	68 817	604	100174	474	167 501	100	140 561	1 086	121220	1 057	172 641	656	110 420	-156	-1725
ACODEP	1 570	628 961	1 330	859 455	1811	609 785	1 300	831565	1 196	906 195	1 177	1 015 747	2 770	1 481 547	4 515	1 747 715	4 089	1 515 555	1984	-481
CHIMANECA	178	170 811	445	145 747	676	27 690	601	160171	570	714 671	525	170 565	821	471104	1 015	140 010	1761	154 156	747	-1709
CHICHICALPA	71	15 761	25	76 882	17	1754	61	14 672	117	47 666	86	16 781	84	50 700	182	24 664	116	110 54	11054	-7501
POC	411	186 194	550	102 385	699	85 046	665	195110	685	163 199	661	190 556	1 075	481504	1 315	464 684	1380	175 405	1384	-4077
Caribe Brava	1 961	845 176	1 850	1 041815	1511	694 826	1 865	1 117 775	1 851	1 170 594	1 855	1 109 105	4 845	1 965 051	5 751	1 311 411	5469	1 905 959	1539	-457

* Saldo de cartera de créditos según reportes de sistema

Provisión para pérdidas
TOTAL CARTERA NETA

-116191
-1 844 760

-1 09 566
-3 103 044

-102 915
-1 500 031

4Fb

Resumen de las Colocaciones de los créditos de PRODEL

Anexo 4F

	1994-1997		1998		1999		2000	
	N°	US\$	N°	US\$	N°	US\$	N°	US\$
I Fase								
Vivienda	3 177	2 070 315						
Microempresa	9 975	4 324 297						
II Fase								
Vivienda			1 167	881 839	1 302	813 413	902	727 451
Microempresa			3 441	1 939 114	4 060	1 822 611	2 068	928 129
TOTALES	13 152	6 394 612	4 608	2 820 953	5 362	2 636 024	2 970	1 655 580
Crédito promedio								
Vivienda		652		756		625		806
Microempresa		434		564		449		449

Anexo 4G

COMPORTAMIENTO DE LA MORA DE LA CARTERA DE CRÉDITOS
(expresado en dólares americanos)

Municipio e IFI	M I C R O E M P R E S A						V I V I E N D A						TOTAL	
	1998*		1999		2000		1998		1999		2000			
	Nº Cdo	Vencido	Nº Cdo	Vencido	Nº Cdo	Vencido	Nº Cdo	Vencido	Nº Cdo	Vencido	Nº Cdo	Vencido		
OCOTAL SOMOTO ESTELI MATAGALPA JINOTEGA	28	38 261	70	21 002	101	29 461	414	38 084	87	23 822	48	23 097		
	39	22 575	94	59 122	100	28 342	349	19 844	87	35 415	33	17 632		
	91	73 630	122	45 105	73	11 535	704	62 929	129	47 703	17	6 499		
	13	13 480	47	15 095	93	14 697	64	6 901	17	8 172	12	5 776		
	27	13 653	79	37 679	130	24 127	65	2 356	15	10 070	16	7 017		
LEON	124	65 357	165	57 022	131	21 598	604	83 499	164	55 364	23	6 142		
ACODEP	322	226 976	577	235 025	628	129 761	2 200	213 613	499	180 544	149	66 163	195 924	
CHINANDEGA	36	47 861	104	41 138	105	25 611	602	78 394	144	54 853	92	35 910		
CHICHIGALPA	7	3 994	27	11 876	6	1 358	61	6 181	32	13 846	18	5 517		
FIDL	43	51 855	131	53 034	111	26 970	663	84 574	176	68 700	110	41 427	68 397	
CARTERA EN MORA	365	278 831	708	288 059	739	156 730	2 883	298 188	675	240 244	259	107 591	264 321	
Cartera de créditos		845 276		1 041 818		694 836		1 117 775		1 170 594		1 209 103	1 903 939	
% DE MORA		32,99		27,65		22,56		26,68		21,29		8,90	13,88	

4H

Anexo 4H

Cálculo de la tasa de interés efectiva

Monto US\$	Plazo	T.i.	M. Valor	Comisión	Cuota	T.i.e. %	T.i.e (exponencial)
500	24 meses	18%	8%	4%	26,95	30,45	35,12%
		2,17%				2,54	
1000	24 meses	18%	8%	8%	53,89	35,11	41,41%
		2,17%				2,93	
2000	24 meses	18%	8%	8%	107,79	35,16	41,36%
		2,17%				2,93	

BALANCE GENERAL COMPARATIVO DE PRODEL
(expresado en dólares americanos)

Anexo 4I

Tipo de cambio en relación al Cordoba	11,1938		12,3183		13,0573	
	1998	%	1999	%	2000	%
ACTIVOS						
CIRCULANTE						
Caja	804	0	731	0	689	0
Bancos	678 620	20	972 989	29	656 486	14
Fondo Rotativo	368 534	11	50 832	2	0	0
Cuentas por Cobrar	10 727	0	470 303	14	614 071	13
Inversiones - Cartera	1 960 393	58	1 825 476	55	1 904 074	40
Previsión créditos irrecuperables	0	0	-100 243	-3	-103 918	-2
Intereses por cobrar	0	0	42 615	1	0	0
Inversiones Temporales	0	0	0	0	1 046 637	22
Inventarios	3 908	0	3 848	0	8 316	0
Pagos anticipados	126 003	4	36 992	1	45 574	1
Seguros anticipados	0	0	1 397	0	680	0
Construcciones en Proceso	230 924	7	0	0	603 267	13
Bienes recibidos en recuperación	0	0	2 057	0	1 940	0
Cobros judiciales	0	0	0	0	28 206	1
TOTAL CIRCULANTE	3 379 913	99	3 306 998	98	4 806 023	98
		100		100		100
FIJOS						
Moviliario y Equipo de oficina	26 495		39 479		55 063	54
Equipo de transporte	17 643		50 368		47 517	46
Depreciación	0		-22 586		-21 308	
TOTAL ACTIVO FIJO	44 138	1	67 260	2	81 272	2
		100		100		100
DIFERIDO						
Depósito por servicio	0		99	0	93	0
TOTAL ACTIVOS	3 424 052	100	3 374 357	100	4 887 388	100
PASIVO						
CIRCULANTE						
Cuentas por pagar	237	1	24	1	107	0
Comisiones por pagar	22 351	96	19 153	33	95 803	74
Retenciones por pagar	0		3	0	123	1
Gastos acumulados por pagar	795	3	39 074	67	32 625	25
TOTAL PASIVO	23 384	100	58 254	100	128 659	100
PATRIMONIO						
Patrimonio inicial	2 273 195	67	1 969 995	59	1 951 705	41
Donaciones por obras terminadas	-106 440	-3	-1 033 282	-31	-1 066 629	-22
Excedente o déficit acumulado	0	0	1 121 273	34	2 329 055	49
Excedente o déficit del ejercicio	1 208 503	36	1 331 467	40	1 648 528	35
Ajuste a períodos anteriores	25 410	1	-73 351	-2	-103 930	-2
TOTAL PATRIMONIO	3 400 668	100	3 316 103	100	4 758 729	100
PASIVO MAS PATRIMONIO	3 424 052		3 374 357		4 887 388	

2,63247511

ESTADO DE RESULTADOS COMPARATIVO DE PRODEL
(expresado en dólares americanos)

	1998	%	1999	%	2000	%
INGRESOS						
Aportaciones	1 034 001	58	1 242 402	61	1 729 256	67
Intereses	461 190	26	440 847	22	709 813	27
Otros ingresos	286 855	16	348 848	17	160 009	6
TOTAL INGRESOS	1 782 047	100	2 032 097	100	2 599 078	100
EGRESOS						
Capacitación	2 248	0	3 960	1	0	0
Asistencia técnica	51 460	9	128 053	18	278 936	29
Desarrollo institucional	52 273	9	63 022	9	63 231	7
Gastos de emergencia	33 571	6	0	0	0	0
Gastos por incobrabilidad de credito	0	0	25 531	4	80 603	8
Gastos por incobrabilidad intereses	0	0	366	0	18 362	2
Gastos por cobrabilidad	0	0	2 254	0	0	0
Administración	177 042	31	254 088	36	271 648	29
Administración contrapartida INIFOM	13 400	2	14 612	2	24 078	3
Gastos financieros	243 547	42	208 624	30	151 194	16
Otros gastos	2	0	119	0	62 497	7
TOTAL EGRESOS	573 543	100	700 630	100	950 550	100
EXCEDENTE O (DEFICIT)	1 208 503		1 331 467		1 648 528	

ANALISIS DE LA COBERTURA DE COSTOS
PARA EL PERÍODO DE 01.01.2000 AL 31.12.1000

(expresado en dólares americanos)

	US\$	% sobre cartera	% sobre ingresos fin.
Ingresos Financieros	567 393	29,80	
Intereses cartera	458 511		
Intereses cuentas bancarias	65 358		
Ingresos por indexacion cartera	35 136		
Comisiones cartera	8 388		
menos			
Gastos Financieros	250 159	13,14	44,09
Gastos Financieros - Comisiones	151 194	7,94	26,65
Gastos por Incobrabilidad de crédito	80 603		
Gastos Incobrabilidad intereses	18 362		
MARGEN FINANCIERO	317 235	16,66	55,91
menos			
Gastos operativos	264 993	13,92	46,70
Costos de acompañamiento ATV	219 142	11,51	
Otros gastos	45 852		
Margen Operativo del crédito	52 241	2,74	9,21
menos			
Gastos de administración Programa	425 213	22,33	74,94
Margen Operativo del Programa	-372 972		
más			
Otros ingresos operativos *	288 534		50,85
menos			
Utilidad (Perdida)	-84 438		
más			
Donaciones de Asdi	1 705 178		
UTILIDAD O (PERDIDA)	1 620 740		

Datos extraídos de la información proporcionada por la Administración

* esta partida contempla el interés de las otras cuentas bancarias
y el mantenimiento de valor de estas cuentas

Anexo 5

Resultados de encuesta

Ciudad	No. Encuestas Microempresa	No. Encuestas Vivienda	Total
Somoto	40	44	84
Estelí	32	42	74
Matagalpa	35	36	71
León	37	43	80
Chinandega	10	10	20
Chichigalpa		6	6
Total	154	181	335

1. Composición del grupo familiar:

Tipo	Cantidad en Micro crédito	Porcentaje %	Cantidad en vivienda	Porcentaje%
Familia conformada	113	73	129	71
Madre soltera	34	22	44	24
Padre solo	7	5	8	5

	Casos	Porcentaje
☐ Hijos adolescentes mayores de 13 años.	111	33
☐ Hijos menores de 13 años.	220	66
☐ Sin hijos	4	1

2. Rangos de Edad de los prestatarios 30 a 60 años

3. Como supo del programa

	Casos	Porcentaje
☐ Publicidad	153	46
☐ Vecino	120	36
☐ Charlas en el barrio	37	11
☐ Promotor	25	7

4. Participación en el programa de micro crédito, motivación

	Porcentaje
☐ Hacer crecer mi negocio	21
☐ Cuotas	32
☐ Ahorro	10
☐ Rapidez del crédito	23
☐ Otros	14

5. Experiencia con el préstamo otorgado para micro crédito

Porcentaje

- | | |
|--|----|
| ☐ Ninguna | 33 |
| ☐ Crecimiento del negocio | 64 |

6. Numero de micro créditos obtenidos

Porcentaje

- | | |
|--|----|
| ☐ De uno a dos créditos | 72 |
| ☐ Mas de dos créditos | 28 |

7. Opiniones sobre el crédito obtenido:

Crecimiento rápido del negocio, aumentar sus activos, acondicionar el negocio, medios de producción mejorados

8. Opinión sobre el trabajo de PRODEL

Porcentaje

- | | |
|-------------------------------------|----|
| ☐ Muy buena. | 66 |
| ☐ Buena | 44 |
| ☐ Mala | 0 |

9. Conocimiento de otras actividades de PRODEL en el barrio o zona

Porcentaje

- | | |
|-----------------------------|----|
| ☐ Sí | 23 |
| ☐ No | 77 |

10. Cuales actividades de PRODEL en su zona conocen:

Infraestructura, fue la respuesta general en los barrios donde si existía que sería el 23% de las respuestas sí, de la contabilización del ítem anterior

11. Variación de cuotas en Micro crédito**entre 250 y 850 Córdobas****Variación de cuotas en Vivienda****entre 150 y 900 Córdobas****12. Que le motivó a entrar en préstamo para vivienda**

Porcentaje

- | | |
|---|----|
| ☐ Cuotas y plazo | 33 |
| ☐ Ampliar casa | 47 |
| ☐ Ambos | 20 |

13. Experiencia obtenida en crédito de vivienda

Porcentaje

- | | |
|--|----|
| ☐ Negociar | 22 |
| ☐ Conocer costo | 14 |
| ☐ Aprender a planificar el crecimiento de la casa | 58 |

Específicamente Micro Crédito

1. Ha mejorado sus ingresos

	Porcentaje
➤ Sí	99
➤ No	1

2. En que invierte sus ganancias

	Porcentaje
➤ Misma empresa.	81
➤ Vivienda	11
➤ Educación	1
➤ Vestuario	2
➤ Otros	5

La mayor respuesta en otros fue alimentación

3. Recibió la información correcta sobre el préstamo

	Porcentaje
Sí	100

4. Solicitará un nuevo préstamo a PRODEL

	Porcentaje
Sí	98
No	2

5. Porque?

Si: Periodo de pago, mejorar mis ganancias, hacer más grande el negocio

No: No puede pagar, no necesita, malas ventas

6. En que lo utilizará si respondió sí a la pregunta 4.

	Porcentaje
Negocio actual	93
Iniciar un nuevo negocio	7

7. Ha cancelado su crédito antes del vencimiento

	Porcentaje
Sí	2
No	98

8. Si lo ha cancelado, de donde provinieron los fondos.

Respuestas comunes: Ahorros, ganancias

9. Quien ha manejado el crédito

	Porcentaje
Ø Hombre	21
➤ Mujer	21
➤ Juntos	58

10. Quien decide sobre el uso de las ganancias

	Porcentaje
➤ Hombre	16
➤ Mujer	59
➤ Juntos	25

Específicamente Vivienda

1. Participación en la toma de decisiones

Sí. 100%

2. Quien participó en la toma de decisiones

	Porcentaje
➤ Hombre	11
➤ Mujer	33
➤ Familia	56

3. Quién manejó el dinero?

Porcentaje
Porcentaje

4. Que servicio le dio el ATV

	Porcentaje
➤ Diagnostico	9
➤ Diseño	0.5
➤ Presupuesto	0
➤ Supervisión	0.5
➤ Todos	86

5. Numero de visitas que recibió del ATV

	Porcentaje
➤ Una visita	1
➤ Dos visitas	36
➤ Mas de dos	63

6. Construyó lo que planificó

	Porcentaje
➤ Sí	88
➤ No	12

7. Si no, porqué hizo cambios

	Porcentaje
➤ No ajusto el dinero	82
➤ Utilizo el dinero en otras cosas	16
➤ Mejoro aguas negras	2

8. Tipos de mejoras construidas

	Porcentaje
➤ Techos	25
➤ Paredes	19
➤ Pisos	9
➤ Dormitorios adicionales	45
➤ Obras de protección y sanitarias	2

9. Se siente mas seguro

	Porcentaje
Sí	96
No	4

10. Hay mayor satisfacción en la familia

Sí 100%

11. Ha podido ampliar el espacio habitable y tener la pareja mayor privacidad

	Porcentaje
Sí	48
No	52

12. Utilizaría nuevamente asistencia técnica

	Porcentaje
Sí	85
No	15

13. Porque no?

Respuestas generales: Ya aprendí a supervisar, son arreglos menores, no construiré

14. Que asistencia técnica necesitaría?

	Porcentaje
➤ Planificación	3
➤ Diseño	13
➤ Supervisión	82

15. Pagaría por esa asistencia Técnica

	Porcentaje
Sí	69
No	31

16. Cuanto estaría dispuesto a pagar?

	Porcentaje
➤ Entre 50 y 100 Córdobas	88
➤ Entre 101 y 150 Córdobas	8
➤ Mas de 150 Córdobas	2.5

17. Que reformas haría con otro préstamo

	Porcentaje
➤ Espacios adicionales	76
➤ Aceras	2
➤ Pisos	5
➤ Obras de protección	17

18. Recomendaría a sus vecinos el programa
Sí 100%

19. Ha hecho inversiones adicionales

	Porcentaje
Sí	23
No	77

20. En que han sido utilizadas

	Porcentaje
➤ Construir nuevos espacios	36
➤ Pagar materiales no presupuestados	29
➤ Pagar mano de obra	35

21. De donde provienen los fondos utilizados

	Porcentaje
➤ Ahorros	32
➤ Remesas del extranjero	36
➤ Salario	27
➤ Negocio	5

22. Patrimonio familiar

Casa y terreno con la legalización para hipoteca

23. Tamaño promedio de la vivienda

85 metros cuadrados

24. Se han mejorado las situaciones de salud

	Porcentaje
Sí	87
No	13

25. Ha cambiado su situación

	Porcentaje
Mucho	76
Poco	22
Nada	2

Recent Sida Evaluations

- 01/34 Of Trees and People ...: An Evaluation of the Vietnam-Sweden Forestry Cooperation Programme and the Mountain Rural Development Programme in the Northern Uplands 1991–2000.** Claes Lindahl, Kirsten Andersen, Kjell Öström, Adam Fforde, Eivind Kofod, Steffen Johnsen.
Department for Natural Resources and the Environment
- 01/35 Acting in Partnership. Evaluation of FRAMA (Fund for Agricultural Rehabilitation after MITCH) Ministry of agriculture and Forestry (MAGFOR) – Sida project Nicaragua.** Bengt Kjeller, Raquel López.
Department for Natural Resources and the Environment
- 01/36 Sociedad de Cooperación. Evaluación de FRAMA (Fondo de Rehabilitación para la Agricultura despues del huracán MITCH) Ministerio de Agricultura y Forestal (MAGFOR) – Asdi en Nicaragua.** Bengt Kjeller, Raquel López.
Department for Natural Resources and the Environment
- 01/37 Report on the Hoanib River Catchment Study Project Evaluation. Final Report.**
Harmut Krugman
Department for Africa
- 01/38 Sida's Support to the land Reform Related Activities in Estonia.** Mark Doucette, Sue Nichols, Peter Bloch
Department for Central and Eastern Europe
- 01/39 Legal Services to the Poor People in Zimbabwe.** Haroub Othman, Dorille von Riesen
Department for Africa
- 02/01 Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries.** Britta Mikkelsen, Ted Freeman, Bonnie Keller et allis
Department for Evaluation and Internal Audit
- 02/01:1 Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries. Country report Bangladesh.** Britta Mikkelsen, Ted Freeman, Mirza Najmul Huda, Sevilla Leowinatha, Jowshan A. Rahman
Department for Evaluation and Internal Audit
- 02/01:2 Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries. Country report Nicaragua.** Ted Freeman, Milagros Barahona, Ane Bonde, Sarah Forti, Britha Mikkelsen, Guadalupe Salinas
Department for Evaluation and Internal Audit
- 02/01:3 Mainstreaming Gender Equality. Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries. Country report South Africa.** Bonnie Keller, Sarah Forti, Britha Mikkelsen, Susanne Possing, Kgotso Schoeman, Rose-Pearl Pethu Serote
Department for Evaluation and Internal Audit
- 02/01:4 Integración de la Perspectiva de Igualdad de Género. Apoyo de Asdi en los países de Cooperación para el Desarrollo: Informe de país – Nicaragua.** Ted Freeman, Milagros Barahona, Ane Bonde, Sarah Forti, Britha Mikkelsen, Guadalupe Salinas
Department for Evaluation and Internal Audit
- 02/02 Water Research Fund for Southern Africa (WARFSA) Project evaluation.** Harmut Krugmann
Department for Natural Resources and the Environment
- 02/03 Avaliaçao do Apoio Sueco à Cultura em Moçambique 1997–2000.** Kajsa Pehrsson
Department for Democracy and Social Development
- 02/04 Utvärdering av det svenska stödet till kulturen i Moçambique 1997–2000.** Kajsa Pehrsson
Department for Democracy and Social Development

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 690 93 80
Fax: +46 (0) 8 690 92 66
info@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 10
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
S-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>